

# **Organisationen der Medienregulierung**

## **Eine Analyse von Selbstregulierungsorganisationen am Beispiel europäischer Presseräte**

**Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde der  
Philosophischen Fakultät  
der  
Universität Zürich**

**Vorgelegt von  
Manuel Puppis  
von Würenlos/AG**

Angenommen im Herbstsemester 2008 auf Antrag von  
Herrn Prof. Dr. Otfried Jarren und Frau Prof. Dr. Gabriele Siegert

Zürich, 2008

Die redigierte und leicht gekürzte Buchhandelsausgabe der vorliegenden Dissertation erscheint 2009 unter dem Titel „**Organisationen der Medienselbstregulierung. Europäische Presseräte im Vergleich**“ im Herbert von Halem Verlag, Köln.

# Inhalt

<b>Abbildungen.....</b>	<b>5</b>
<b>Vorwort.....</b>	<b>7</b>
<b>1     Einleitung.....</b>	<b>9</b>
1.1    Problemstellung: Medienregulierung und Organisationen.....	9
1.2    Gegenstand, Fragestellungen und Vorgehen.....	12
1.3    Aufbau der Studie .....	14
<b>2     Regulierung und Medienregulierung .....</b>	<b>17</b>
2.1    Regulierung und Governance.....	17
2.1.1    Staatliche Regulierung.....	17
2.1.1.1    Begriff der Regulierung .....	18
2.1.1.2    Dreischritt der Liberalisierung .....	22
2.1.2    Selbst- und Co-Regulierung .....	29
2.1.2.1    Begriff der Selbstregulierung.....	29
2.1.2.2    Vor- und Nachteile von Selbstregulierung.....	31
2.1.2.3    Staatliche Beteiligung und Co-Regulierung .....	35
2.1.3    Vom Regulierungsstaat zu Governance? .....	39
2.1.3.1    Regulierungsstaat und neue Formen des Regierens.....	40
2.1.3.2    Begriff der Governance .....	43
2.1.3.3    Governance als neues Regieren und als wissenschaftliche Perspektive .....	46
2.1.3.4    Mehrwert der Governance-Perspektive für die Analyse von Regulierung .....	51
2.2    Medienregulierung .....	53
2.2.1    Definitionen und Modelle.....	54
2.2.2    Warum regulieren: Begründungen für Medienregulierung.....	57
2.2.3    Was regulieren: Bereiche der Medienregulierung .....	59
2.2.4    Wie regulieren: Formen der Medienregulierung .....	61
2.2.5    Selbstregulierung durch Presse- und Medienräte.....	65
2.3    Forschungsstand: Selbst- und Co-Regulierung im Mediensektor .....	66
2.3.1    Studien zu Medienselbstregulierung.....	67
2.3.2    Studien zu Presseräten und Pressekodizes.....	76
2.4    Bedeutung einer Organisationsperspektive.....	80
<b>3     Regulierungsorganisationen in Regulierungs- und Organisationstheorien .....</b>	<b>83</b>
3.1    Regulierungstheorien .....	84
3.1.1    Interessen und Institutionen.....	84
3.1.1.1    Interessentheoretische Ansätze .....	84
3.1.1.2    Neoinstitutionalistische Ansätze.....	87
3.1.2    Regulierungsorganisationen in Regulierungstheorien .....	90
3.1.2.1    Regulierungsorganisationen in interessentheoretischen Ansätzen.....	91
3.1.2.2    Regulierungsorganisationen in neoinstitutionalistischen Ansätzen .....	91

3.2	Organisationstheorien .....	95
3.2.1	Rationale, Natürliche und Offene Systeme .....	96
3.2.2	Regulierungsorganisationen in Organisationstheorien.....	99
3.3	Vernachlässigung von Regulierungsorganisationen.....	102
<b>4</b>	<b>Organisationen der Medienregulierung – ein theoretischer Ansatz .....</b>	<b>105</b>
4.1	Neoinstitutionalistische Organisationstheorie .....	106
4.1.1	Institutionen als Teil der Umwelt.....	108
4.1.2	Umwelteinfluss auf Organisationen .....	116
4.1.3	Selbstverständlichkeit und Strategie .....	121
4.1.4	Dualität von Institutionen: Rekursivität von Organisation und Umwelt.....	127
4.2	Organisationaler Ansatz der Medienregulierung.....	130
4.2.1	Regulierungs- und Selbstregulierungsorganisationen .....	130
4.2.2	Staatliche Regulierung und Selbstregulierung als Teil der institutionellen Umwelten .....	134
4.3	Presse- und Medienräte als Selbstregulierungsorganisationen.....	136
4.3.1	Strukturen und Prozesse von Presseräten.....	138
4.3.1.1	Strukturen der Organisation .....	138
4.3.1.2	Strukturen des Rates.....	139
4.3.1.3	Prozess der Beschwerdebehandlung .....	140
4.3.2	Organisationale Reaktionen von Presseräten .....	141
4.3.3	Forschungsleitende Thesen .....	142
<b>5</b>	<b>Methoden.....</b>	<b>147</b>
5.1	Methode des Vergleichs und Fallauswahl.....	147
5.2	Methoden der Datenerhebung .....	151
5.2.1	Qualitative Dokumentenanalyse: Dokumente sammeln .....	151
5.2.2	Qualitative Interviews: Interviews planen und durchführen .....	155
5.3	Methoden der Datenauswertung.....	159
5.3.1	Qualitative Dokumentenanalyse: Quellenkritik und Auswertung.....	161
5.3.2	Qualitative Interviews: Auswertung .....	163
<b>6</b>	<b>Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten.....</b>	<b>167</b>
6.1	Darstellung europäischer Presse- und Medienräte .....	167
6.1.1	Belgien: Raad voor de Journalistiek & Conseil de Déontologie Journalistique.....	167
6.1.2	Bulgarien: Национален Съвет За Журналистическа Етика.....	170
6.1.3	Dänemark: Pressenævnet.....	171
6.1.4	Deutschland: Deutscher Presserat.....	173
6.1.5	Estland: Avaliku Sõna Nõukogu & Pressinõukogu .....	174
6.1.6	Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto .....	177
6.1.7	Frankreich: Conseil de Presse .....	178
6.1.8	Grossbritannien: Press Complaints Commission .....	179
6.1.9	Irland: Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland .....	181
6.1.10	Island: Sidanefnd Bladamannafélags Íslands.....	183
6.1.11	Litauen: Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija.....	184
6.1.12	Luxemburg: Conseil de Presse.....	186
6.1.13	Malta: Press Ethics Commission.....	187
6.1.14	Niederlande: Raad voor de Journalistiek .....	189
6.1.15	Norwegen: Pressens Faglige Utvalg .....	190

6.1.16 Österreich: Österreichischer Presserat .....	192
6.1.17 Polen: Rada Etyki Mediów .....	193
6.1.18 Schweden: Allmänhetens Pressombudsman & Pressens Opinionsnämnd .....	194
6.1.19 Schweiz: Schweizer Presserat .....	196
6.1.20 Slowakei: Tlačová Rada Slovenskej Republiky .....	198
6.1.21 Slowenien: Novinarsko Častno Razsodišče .....	199
6.1.22 Spanien: Comisión de Quejas y Deontología & Consell de la Informació de Catalunya ..	200
6.1.23 Zypern: Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας .....	203
6.2 Vergleich der untersuchten Presse- und Medienräte .....	204
6.2.1 Strukturen der Organisation .....	205
6.2.2 Strukturen des Rates .....	208
6.2.3 Prozess der Beschwerdebehandlung .....	210
<b>7 Gründe für Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten .....</b>	<b>213</b>
7.1 Entstehung und Entwicklung .....	213
7.1.1 Deutscher Presserat .....	213
7.1.2 Schweizer Presserat .....	220
7.1.3 Press Complaints Commission .....	232
7.1.4 Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman .....	240
7.1.5 Entwicklungen im Vergleich .....	243
7.2 Darstellung der Resultate: Implementationsgründe und Umweltkontakte .....	245
7.2.1 Gründe für Organisationsgründung und Modelle .....	245
7.2.1.1 Deutscher Presserat .....	245
7.2.1.2 Schweizer Presserat .....	248
7.2.1.3 Press Complaints Commission .....	253
7.2.1.4 Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman .....	255
7.2.2 Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse .....	257
7.2.2.1 Deutscher Presserat .....	257
7.2.2.2 Schweizer Presserat .....	263
7.2.2.3 Press Complaints Commission .....	270
7.2.2.4 Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman .....	274
7.2.3 Umweltkontakte und -erwartungen .....	276
7.2.3.1 Umweltkontakte von Presseräten .....	276
7.2.3.2 Erwartungen an Presseräte .....	278
7.3 Synthese: Umwelтанforderungen und organisationale Reaktionen .....	283
7.3.1 Organisationales Feld .....	283
7.3.2 Umwelтанforderungen und organisationale Reaktionen .....	285
7.3.2.1 Deutscher Presserat .....	285
7.3.2.2 Schweizer Presserat .....	288
7.3.2.3 Press Complaints Commission .....	291
7.3.2.4 Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman .....	294
7.3.2.5 Organisationale Reaktionen im Vergleich .....	295
<b>8 Konklusion: Selbstregulierungsorganisationen und ihre Umwelten .....</b>	<b>299</b>
8.1 Zusammenfassung .....	299
8.2 Beantwortung von Fragestellungen und Thesen .....	304
8.3 Ausblick .....	308

<b>Bibliografie .....</b>	<b>311</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>329</b>
Anhang 1: Analysierte Dokumente und Sekundärliteratur DA1 .....	329
Anhang 2: Analysierte Dokumente und Sekundärliteratur DA2 .....	336
Anhang 3: Leitfaden qualitative Interviews .....	341
Anhang 4: Induktiv erarbeitete Überschriften DA2 & Interviews.....	342

## Abbildungen

Abb. 1:	Rahmenbedingungen für Medienpolitik und Medienregulierung.....	10
Abb. 2:	Dreischritt der Liberalisierung in Westeuropa.....	26
Abb. 3:	Governance als horizontale und vertikale Ausweitung von Government.....	49
Abb. 4:	Modelle der Medienregulierung .....	55
Abb. 5:	Bereiche der Medienregulierung .....	60
Abb. 6:	Regulierung von Printmedien, Rundfunk und Internet.....	63
Abb. 7:	Studien zu Medienselbstregulierung im Überblick.....	75
Abb. 8:	Grundannahmen regulierungstheoretischer Ansätze .....	84
Abb. 9:	Regulierungsorganisationen in regulierungstheoretischen Ansätzen.....	90
Abb. 10:	Regulierungsorganisationen in organisationstheoretischen Ansätzen .....	100
Abb. 11:	Drei Säulen von Institutionen .....	112
Abb. 12:	Institutionelle und technische Umwelten.....	113
Abb. 13:	Mechanismen der Isomorphie.....	120
Abb. 14:	Strategische Reaktionen auf institutionelle Anforderungen .....	124
Abb. 15:	Regulierungsorganisationen in institutionellen Umwelten .....	130
Abb. 16:	Regulierung als Teil der institutionellen Umwelten .....	136
Abb. 17:	Analysierte Presse- und Medienräte .....	149
Abb. 18:	Erhobene Dokumente DA1.....	153
Abb. 19:	Erhobene Dokumente DA2.....	154
Abb. 20:	Interviewte Experten.....	158
Abb. 21:	Struktur des Leitfadens.....	159
Abb. 22:	Analyseraster DA1 .....	162
Abb. 23:	Belgien: Raad voor de Journalistiek .....	168
Abb. 24:	Belgien: Conseil de Déontologie Journalistique (geplant).....	169
Abb. 25:	Bulgarien: Национален Съвет За Журналистическа Етика.....	170
Abb. 26:	Dänemark: Pressenævnet.....	172
Abb. 27:	Deutschland: Deutscher Presserat.....	173
Abb. 28:	Estland: Avaliku Sõna Nõukogu.....	175
Abb. 29:	Estland: Pressinõukogu.....	176
Abb. 30:	Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto .....	177
Abb. 31:	Frankreich: Conseil de Presse (geplant) .....	179
Abb. 32:	Grossbritannien: Press Complaints Commission.....	180
Abb. 33:	Irland: Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland.....	182
Abb. 34:	Island: Sidanefnd Bladamannafélags Íslands.....	184
Abb. 35:	Litauen: Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija .....	185
Abb. 36:	Luxemburg: Conseil de Presse .....	187
Abb. 37:	Malta: Press Ethics Commission .....	188
Abb. 38:	Niederlande: Raad voor de Journalistiek .....	189
Abb. 39:	Norwegen: Pressens Faglige Utvalg .....	191
Abb. 40:	Österreich: Österreichischer Presserat (inaktiv) .....	192
Abb. 41:	Polen: Rada Etyki Mediów .....	194
Abb. 42:	Schweden: Allmänhetens Pressombudsman & Pressens Opinionsnämnd.....	195

Abb. 43:	Schweiz: Schweizer Presserat.....	197
Abb. 44:	Slowakei: Tlačová Rada Slovenskej Republiky.....	198
Abb. 45:	Slowenien: Novinarsko Častno Razsodišče.....	200
Abb. 46:	Spanien: Comisión de Quejas y Deontología.....	201
Abb. 47:	Spanien: Consell de la Informació de Catalunya.....	202
Abb. 48:	Zypern: Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας.....	204
Abb. 49:	Gründungs- und Reorganisationszeitpunkte nach Jahrzehnten.....	205
Abb. 50:	Trägerschaft.....	206
Abb. 51:	Organe.....	206
Abb. 52:	Zuständigkeit.....	207
Abb. 53:	Rolle des Staates.....	207
Abb. 54:	Finanzielle und personelle Ressourcen.....	208
Abb. 55:	Mitgliederzahlen und Amtszeiten.....	208
Abb. 56:	Zusammensetzung.....	209
Abb. 57:	Ernennung der Mitglieder.....	209
Abb. 58:	Ernennung des Vorsitzenden und des Ombudsman.....	210
Abb. 59:	Selbstbefassungsrecht, Beschwerdeberechtigung und Mediationsverfahren.....	211
Abb. 60:	Durchschnittliche Dauer des Beschwerdebehandlungsprozesses (2006).....	211
Abb. 61:	Beschwerdevolumen (2006).....	212
Abb. 62:	Sanktionsmöglichkeiten.....	212
Abb. 63:	Entwicklung der vier Presseräte.....	244
Abb. 64:	Umweltkontakte im Vergleich.....	284
Abb. 65:	Reaktionen des Deutschen Presserates auf seine Umwelten.....	286
Abb. 66:	Reaktionen des Schweizer Presserates auf seine Umwelten.....	288
Abb. 67:	Reaktionen der Press Complaints Commission auf ihre Umwelten.....	291
Abb. 68:	Reaktionen des irischen Press Council und Press Ombudsman auf ihre Umwelten.....	294
Abb. 69:	Vergleich der organisationalen Reaktionen.....	297



## Vorwort

In der Forschung zu Selbstregulierung in den Medien – und neuerdings zu Media Governance – stehen meist die Wirkungen und der Erfolg von Regulierungsmassnahmen im Fokus. Die eigentlichen Akteure der Regulierung jedoch, die komplexe Organisationen darstellen, wurden bisher kaum untersucht. Hier setzt die vorliegende Arbeit an in der Überzeugung, dass für ein Verständnis von Medienregulierung auch eine Auseinandersetzung mit Regulierungsorganisationen vonnöten ist.

Mehrere Personen haben zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen. Insbesondere meinem Doktorvater, Otfried Jarren, möchte ich herzlich für seine Unterstützung danken. Nicht nur stand er mir jederzeit beratend zur Seite; in der Abschlussphase der Dissertation hat er mir auch ausreichend Entlastung vom „Tagesgeschäft“ gewährt. Gabriele Siegert gilt mein herzlicher Dank dafür, dass sie sich als Zweitgutachterin zur Verfügung gestellt hat. Viele meiner Arbeitskolleginnen und -kollegen am IPMZ haben mich in der einen oder anderen Form unterstützt. Insbesondere verbunden bin ich Matthias Künzler, Adrian Steiner, Edzard Schade und Patrick Donges für wertvolle Diskussionen und Kommentare sowie Pascal Zwicky für die zeitintensive Prüfung des Manuskriptes auf Fehler.

Die Durchführung der empirischen Analyse war nur aufgrund der Hilfe vieler Presse- und Medienräte in Europa möglich, die mir Dokumente zur Verfügung gestellt und offen gebliebene Fragen freundlich beantwortet haben. Danken möchte ich in erster Linie meinen Interviewpartnern für ihre Kooperation und die grosszügig zur Verfügung gestellte Zeit: Lutz Tillmanns und Manfred Protze (Deutscher Presserat), Martin Künzi und Dominique von Burg (Schweizer Presserat), William Gore und Robert Pinker (Press Complaints Commission) sowie Thomas Mitchell und John Horgan (Press Council of Ireland/Office of the Press Ombudsman). Lutz Tillmanns und Martin Künzi möchte ich zudem für den unkomplizierten und grosszügigen Zugang zu organisationsinternen Dokumenten danken.

Last, but not least danke ich meinen Eltern, Monika und Claudio, die mich im von mir gewählten Berufsweg immer wieder bekräftigten, und natürlich meiner Lebenspartnerin Katarina Sikavica. Ihre Liebe, ihr Verständnis und ihre fortwährende Unterstützung geleiteten mich durch die Hochs und Tiefs des Verfassens dieser Arbeit.

Zürich, im August 2008

Manuel Puppis



# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung: Medienregulierung und Organisationen

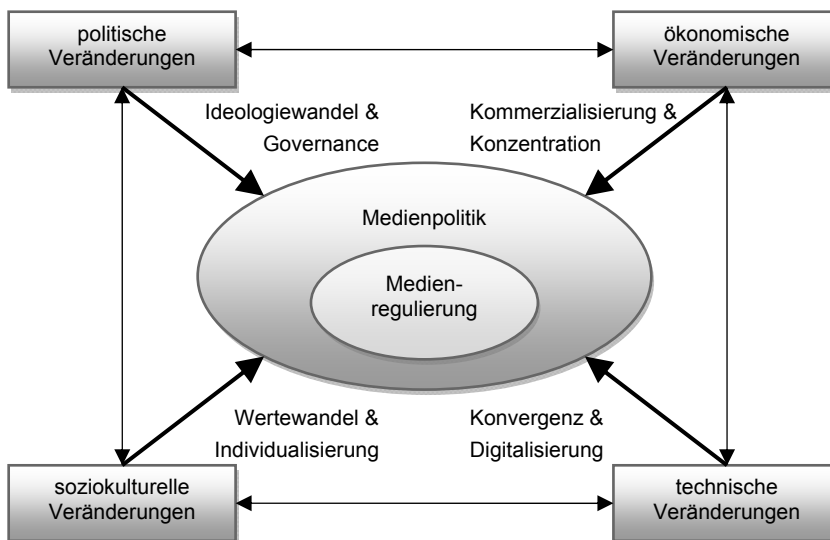
Massenmedien besitzen eine herausragende soziale, kulturelle und politische Bedeutung für die Gesellschaft. Sie beeinflussen das soziale und kulturelle Leben, kreieren durch die Verbreitung von Werten, Normen und Wissen eine gemeinsame Identität und tragen damit im Idealfall zum Zusammenhalt und zur Integration der Gesellschaft bei (vgl. McQuail 2005: 4; Herman/McChesney 1997: 2f.; Ó Siochrú/Girard 2002: 3f.; Stein/Sinha 2002: 410). Dadurch, dass Medien eine Informationsfunktion wahrnehmen und ein Forum für politische Debatten bieten, stellen sie Öffentlichkeit her, was für das Funktionieren moderner Demokratien überlebenswichtig ist (vgl. Feintuck 1999: 5; Strohmeier 2004: 72; Meyn 2004: 24). Medien sind folglich mehr als nur Wirtschaftsgüter. Erwartet eine Gesellschaft von ihren Medien eine höhere Qualität und Vielfalt, als sie über den Markt alleine bereitgestellt würde, so bedarf es einer Medienregulierung zur Förderung des publizistischen Wettbewerbs (vgl. McQuail 2005: 233; Brants/De Bens 2000: 16; Feintuck 1999: 193; Heinrich 2001: 110f.).

*Medienpolitik und Medienregulierung* wird der Zweck zugeschrieben, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass Medien ihrer gesellschaftlich-politischen Rolle entsprechen. Doch politische, ökonomische, technische und soziokulturelle Veränderungen stellen Medienpolitik und Medienregulierung vor grosse Herausforderungen (vgl. Puppis 2007a: 293-296); siehe Abb. 1):

- *Politische Veränderungen:* Zum einen ist ein ideologischer Wandel festzustellen, der die Vorstellungen über die Institutionalisierung von Medien und die Ansichten über die Notwendigkeit staatlicher Regulierung des Mediensektors direkt betrifft. Auch aufgrund gewisser Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten staatlicher Medienregulierung zeichnet sich Medienpolitik heute vielfach durch ein starkes Vertrauen in Medienmärkte aus. Zum anderen ist auch im Politikfeld Medien eine zunehmende Internationalisierung festzustellen.
- *Ökonomische Veränderungen:* Spätestens seit der Liberalisierung der westeuropäischen Rundfunkmärkte kann von einer zunehmenden Kommerzialisierung der Medien gesprochen werden. Medienorganisationen orientieren sich mit ihren Angeboten stark am Markt und an ökonomischen Logiken. Zusätzlich zur Kommerzialisierung sind sich national wie transnational vollziehende Konzentrationsprozesse festzustellen.
- *Technische Veränderungen:* Durch die Digitalisierung kommt es zu einer Konvergenz der hinter Rundfunk und Telekommunikation stehenden Technologien: Jegliche Inhalte können über jeden Distributionskanal verbreitet werden. Zudem werden neue Medienangebote möglich, die sich nicht mehr problemlos dem einen oder anderen Regulierungsmodell zuordnen lassen.

- *Soziokulturelle Veränderungen*: Individualisierungsprozesse und eine Pluralisierung von Werten und Lebensstilen führen nicht nur zu veränderten Rezeptionsweisen und zu einer Fragmentierung des Publikums, sondern gleichzeitig wird ein gesellschaftlicher Konsens über die Aufgaben der Medien und die an sie zu stellenden Anforderungen und Erwartungen schwieriger.

**Abb. 1: Rahmenbedingungen für Medienpolitik und Medienregulierung**



Quelle: Puppis (2007a: 296)

Die Rahmenbedingungen, unter denen Medienpolitik und Medienregulierung ablaufen, sind damit einem starken Wandel unterlegen. Nicht nur werden durch diesen Wandel die Funktionsweise politischer Prozesse beeinflusst und bestehende Regulierung aufgrund zunehmender Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten an die Grenzen ihrer Wirksamkeit geführt, sondern es entstehen auch neue Probleme, die der Regulierung bedürfen. Formen der Selbstregulierung werden deshalb häufig als eine Alternative zu staatlicher Regulierung vorgeschlagen (vgl. u. a. Latzer et al. 2002: 48-51; Jarren et al. 2002: 95).

Doch nicht erst diese veränderten Rahmenbedingungen sprechen für die Implementation von Selbstregulierung im Mediensektor. Medienpolitik steht in demokratischen Ländern ganz grundsätzlich vor einem Zielkonflikt: Auch wenn weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass eine Regulierung der Medien wegen derer Bedeutung notwendig ist, so darf dadurch nicht die Unabhängigkeit der Medien vom Staat gefährdet werden. Medienfreiheit sieht sich durch Medienregulierung potenziell bedroht. Selbstregulierung stellt einen möglichen Ausweg aus diesem klassischen Dilemma der Medienpolitik dar (vgl. Puppis 2007a: 60).

„Neue“ Formen der Regulierung, bezeichnet mit Begriffen wie *Selbstregulierung*, *Co-Regulierung* oder *Governance*, haben derzeit in Wissenschaft und politischer Praxis Hochkonjunktur. Die Erwartungen an diese Regulierungsformen sind hoch, die hinter deren

Förderung stehenden Motive allerdings sehr unterschiedlich. Während ökonomische Akteure wie Medienunternehmen mit Selbstregulierung oftmals einen Rückzug des Staates implizieren, schwebt staatlichen Akteuren eine Entlastung von komplexen und kaum mehr zu lösenden Aufgaben sowie eine stärkere Inpflichtnahme der Unternehmen vor. Vonseiten der Zivilgesellschaft schliesslich bestehen Erwartungen hinsichtlich einer verstärkten Einbeziehung in Entscheidungsprozesse. Jenseits von Partikularinteressen und normativen Forderungen bedarf es aber einer eingehenden Auseinandersetzung mit diesen Begrifflichkeiten und der Suche nach theoretischen Perspektiven, welche eine Beschreibung und Analyse von Media Governance und Formen der Selbst- und Co-Regulierung erlauben. Diese Notwendigkeit besteht umso mehr, als Forderungen nach „moderner“ Regulierung häufig vage, mehrdeutig und inhaltsleer bleiben. Je nach wissenschaftlicher Disziplin, kultureller Tradition oder schlicht aufgrund politischer und wirtschaftlicher Interessen werden andere Definitionen und Deutungen benutzt.

Gerade im Mediensektor existieren Formen der Selbstregulierung schon seit Langem. *Presse- und Medienräte* etwa, denen die Aufmerksamkeit im empirischen Teil der Studie gilt, wurden in einigen Ländern bereits in den 1910er- und 1920er-Jahren gegründet. Sie versuchen, die Einhaltung ethischer Richtlinien für journalistische Arbeitsprozesse und Darstellungsformen sicherzustellen. In den letzten Jahren hat sich die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft zunehmend mit Selbst- und Co-Regulierung im Mediensektor auseinandergesetzt. Doch die bisherige Forschung – im Fach und in anderen Disziplinen – zeichnet sich durch eine starke Fixierung auf Fragen des Erfolgs und der Effektivität nicht-staatlicher Regulierungsformen aus (siehe beispielsweise Schulz/Held 2004; HBI/EMR 2006; Latzer et al. 2002; Jarren et al. 2002; Puppis et al. 2004; PCMLP 2004; Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin 2006).

Kaum beachtet wurde bisher – weder in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, noch in anderen Disziplinen – die Tatsache, dass es sich bei den Akteuren der Regulierung um *Organisationen* handelt. Sowohl staatliche Regulierungsbehörden als auch Selbstregulierungseinrichtungen sind Organisationen. Im Falle von Selbstregulierung nimmt sich eine Organisation auf Branchenebene der Regulierung der Unternehmen einer Branche an (vgl. Gunningham/Rees 1997: 364f.; Baldwin/Cave 1999: 63). Regulierungsbehörden und Selbstregulierungsgremien wurden bisher allerdings kaum in einer Organisationsperspektive thematisiert. Regulierungsorganisationen und ihre interne Funktionsweise stellen eine Forschungslücke dar (vgl. Böllhoff 2002: 182). Dies gilt auch für Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräte, was zwar bereits vor Längerem konstatiert wurde, sich bisher aber nicht geändert hat:

„Es waren [...] so gut wie ausnahmslos Zeitungs- und Zeitschriftenredaktionen, auf die Begriffe und Hypothesen der Organisationsforschung angewandt wurden, nicht jedoch Verlagsunternehmen, journalistische oder verlegerische Berufsorganisationen und auch nicht der Deutsche Presserat. Fraglos wäre auch er organisationswissenschaftlich [...] zu untersuchen“ (Rühl/Saxer 1981: 495).

Um zu verstehen, wie Regulierung – auch im Mediensektor – funktioniert und welche potenziellen Auswirkungen sie hat, bedarf es einer eingehenden Auseinandersetzung mit Organisationen der Medienregulierung. Morgan und Soin (1999: 166) schlagen deshalb einen „organizational approach to regulation“ vor, „which takes seriously the complexities of the internal organizational features of both the regulatory and the regulated companies“. Insbesondere der interne Organisationsaufbau und Entscheidungsprozesse von Regulierungsorganisationen sind von Belang (vgl. Böllhoff 2002: 179). Der Fokus auf Organisationen leistet einen notwendigen Beitrag zur Beschreibung und Analyse von Medienregulierung und zur Ergänzung der bestehenden Forschung.

Für den in dieser Arbeit vertretenen organisationalen Ansatz der Medienregulierung sprechen zwei Gründe. Erstens wird von Regulierungsorganisationen erwartet, dass sie sich Problemen im Mediensektor annehmen, diese bearbeiten und auch lösen. Unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, wurde bisher aber kaum beachtet. Strukturen und Prozesse von Organisationen der Medienregulierung prägen die Art und Weise möglicher Problemlösungen. Organisationen handeln strategisch, müssen sich legitimieren, entwickeln eine Eigenlogik und ein Eigeninteresse an ihrem Fortbestehen. Zudem sehen sie sich einer Reihe von Umwelteinflüssen ausgesetzt, die ihr Handeln prägen. Damit ist bereits ein zweiter Punkt angesprochen: Regulierungsorganisationen funktionieren nicht einfach (nur) nach Effizienzkriterien. Vielmehr bedarf es einer vermehrten Beschäftigung mit Fragen der Legitimität. Um ihr Überleben zu sichern, haben Organisationen nicht allein ihre Aufgaben effizient zu erledigen, sondern sie bedürfen auch der Zuschreibung von Legitimität aus ihren Umwelten. Gerade im Zusammenhang mit Selbstregulierung, bei der häufig unterstellt wird, es gehe nur um den Schein von Regulierung zur Verhinderung staatlicher Eingriffe, erscheint die Thematisierung von Legitimität von Bedeutung. Insofern bedarf es in der Forschung zu Medienselbstregulierung nicht einfach einer optimierten Effizienzstudie, sondern eines alternativen theoretischen Ansatzes.

## **1.2 Gegenstand, Fragestellungen und Vorgehen**

Ziel dieser Arbeit ist es, einen *organisationalen Ansatz der Medienregulierung* zu entwickeln, der die Forschung über Medienregulierung um die organisationale Dimension erweitert. Zwar haben Rühl und Saxer (1981) in erster Linie an die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie und an die Systemtheorie gedacht, als sie ihre Forderung nach einer organisationstheoretischen Untersuchung von Presseräten postulierten. Indes lässt sich jede Organisationstheorie auch auf Regulierungsorganisationen anwenden. Wie zu zeigen sein wird, eignet sich insbesondere der soziologische Neoinstitutionalismus als theoretische Basis für einen organisationalen Ansatz der Medienregulierung. Im Neoinstitutionalismus wird davon ausgegangen, dass Regulierungsorganisationen der Legitimität aus ihren institutionellen Umwelten bedürfen (vgl. Meyer/Rowan 1991).

Gegenstand der vorliegenden Studie sind *Organisationen der Medienregulierung*, wobei Presse- und Medienräte als ein Beispiel für Selbstregulierungsorganisationen im Medien-sektor analysiert werden. Nicht der Erfolg oder die Effektivität von Selbstregulierung wird untersucht. Vielmehr stehen erstens die formalen Strukturen und Prozesse europäischer Presse- und Medienräte im Fokus. Die erste Fragestellung lautet folglich:

*Wie sind formale Strukturen und Prozesse von Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräten in Europa ausgestaltet?*

Zweitens interessieren die Gründe für die Implementation von Strukturen und Prozessen und inwiefern diese eine Reaktion auf institutionelle Umweltsanforderungen darstellen. Die zweite Fragestellung lautet deshalb wie folgt:

*Wie lässt sich die Implementierung bestimmter formaler Strukturen und Prozesse von Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräte erklären und inwiefern stellen diese eine Reaktion auf institutionelle Anforderungen ihrer Umwelt dar?*

Im *theoretischen Teil* der Arbeit werden erstens zentrale Begriffe wie Regulierung und Selbstregulierung definiert, bevor theoretisch aus zwei Richtungen eine Annäherung an Regulierungsorganisationen stattfindet. Regulierungsorganisationen können sowohl durch eine regulierungs- als auch durch eine organisationstheoretische Brille betrachtet und analysiert werden. Mit der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie werden Presse- und Medienräte als Selbstregulierungsorganisationen begriffen, die von institutionellen Umwelten beeinflusst werden und versuchen, mit ihren Strukturen und Prozessen auf die an sie gestellten Anforderungen zu reagieren.

Das *empirische Vorgehen* ist in Übereinstimmung mit den beiden Fragestellungen der Arbeit zweigeteilt. Erstens werden die formalen Strukturen und Prozesse europäischer Presse- und Medienräte erfasst. Hierzu wird ein Vergleich sämtlicher Presse- und Medienräte in EU- und EFTA-Mitgliedstaaten vorgenommen. Anhand eines theoretisch erarbeiteten Erhebungsinstrumentes wird eine qualitative Dokumentenanalyse durchgeführt. Dieser deskriptive Schritt vermag die relevanten Aspekte der einzelnen Räte kurz darzustellen und erlaubt eine Gesamt-schau der strukturellen und prozeduralen Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Selbstregulierungsorganisationen.

Zweitens wird eine kleinere Anzahl von Presse- und Medienräten vertieft untersucht und miteinander verglichen. Der Deutsche Presserat, der Schweizer Presserat, die britische Press Complaints Commission und der Press Council of Ireland mit dem ihm vorgeschalteten Office of the Press Ombudsman werden hinsichtlich der Gründe für Strukturen und Prozesse und insofern des Umgangs mit institutionellen Anforderungen untersucht. Neben einer qualitativen Dokumentenanalyse öffentlich zugänglicher und organisationsinterner Dokumente kommen qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten zum Einsatz.

Das Ziel der Studie besteht darin, das Potenzial eines organisationalen Ansatzes der Medienregulierung aufzuzeigen und durch die Anwendung der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf ausgewählte Presse- und Medienräte deren Umgang mit Umweltanforderungen zu thematisieren.

### **1.3 Aufbau der Studie**

Das folgende zweite Kapitel widmet sich zuerst allgemein den Begriffen Regulierung, Selbstregulierung, Co-Regulierung und Governance. Anschliessend an diese Begriffsarbeit, welche das Fundament für den theoretischen und empirischen Teil der Arbeit bildet, findet eine vertiefte Auseinandersetzung mit Medienregulierung statt, wobei aufgezeigt wird, welche Bereiche der Regulierung sich für eine Implementation von Selbst- und Co-Regulierung eignen. Der Forschungsstand zu Medienselbstregulierung im Allgemeinen und zu Presse- und Medienräten im Besonderen schliesst das Kapitel ab.

Nach dieser Aufarbeitung von Begrifflichkeiten und Forschungsstand versucht das dritte Kapitel eine Annäherung an Regulierungsorganisationen aus Sicht von Regulierungs- und von Organisationstheorien. Es wird die Frage gestellt, welchen Beitrag die verschiedenen Theorieansätze zur Beschreibung und Analyse von Regulierungsorganisationen zu leisten vermögen. Dabei zeigt sich, dass Regulierungsorganisationen in beiden Forschungstraditionen bisher kaum eine Rolle spielen.

Das vierte Kapitel dient der Erarbeitung eines auf der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie basierenden organisationalen Ansatzes der Medienregulierung. Diese Theorie hat den Einfluss institutioneller Umwelten auf Organisationen sowie deren Reaktionen zum Gegenstand. Nacheinander werden Institutionen als Teil der Umwelt von Organisationen, der Einfluss von Institutionen auf Organisationen und die Reaktionen von Organisationen auf Umwelteinflüsse betrachtet. Dabei wird deutlich, dass das strategische organisationale Handeln in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie oftmals ausgeblendet wird und ein Widerspruch zwischen Selbstverständlichkeitsannahmen und Strategiefähigkeit existiert. Die Verbindung der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie mit der Strukturationstheorie, so die Argumentation, vermag diesen Widerspruch aufzulösen und die Bedeutung von Institutionen für formale Organisationsstrukturen und -prozesse mit einem interessengeleiteten Handeln von Organisationen in Einklang zu bringen. Angewandt auf Presse- und Medienräte bedeutet dies, dass deren formale Strukturen und Prozesse von institutionellen Anforderungen geprägt sind, die Selbstregulierungsorganisationen den Umwelteinflüssen aber nicht passiv ausgeliefert sind, sondern ihre Legitimität strategisch managen.

Mit den in dieser Studie verwendeten Methoden setzt sich das fünfte Kapitel auseinander. Zu Beginn werden Fallauswahl und Grundlagen des durchgeführten Vergleichs erläutert. Anschliessend werden die Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung sowie das



konkrete Vorgehen bei den beiden Dokumentenanalysen und den qualitativen Interviews, auf denen die empirische Untersuchung basiert, erläutert.

Dem Vergleich von Strukturen und Prozessen europäischer Presse- und Medienräte widmet sich das sechste Kapitel. Die 26 untersuchten Fälle werden zuerst knapp dargestellt, bevor ein einfacher Vergleich der Strukturen und Prozesse vorgenommen wird, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen.

Die Auswertung und Darstellung der Resultate des zweiten Untersuchungsschrittes erfolgt im siebten Kapitel. Für jeden der vier vertieft untersuchten Fälle werden dessen Entstehung und Entwicklung aufgearbeitet, um die notwendigen Hintergrundinformationen für das Verständnis der Analyse bereitzustellen. Daran anschliessend werden Gründe für Organisationsgründung und Modellentscheide, Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse sowie Kontakte mit und Erwartungen aus der Organisationsumwelt rekonstruiert. Eine Synthese der Befunde sowie ein Vergleich der untersuchten Presse- und Medienräte runden das Kapitel ab. Dabei interessiert insbesondere, inwiefern die Strukturen und Prozesse eine Reaktion auf institutionelle Anforderungen aus der Umwelt darstellen und damit Resultat eines strategischen Legitimitätsmanagements sind.

Im achten Kapitel, der Konklusion, findet sich zuerst eine Zusammenfassung der wichtigsten theoretischen und empirischen Befunde, bevor die Fragestellungen und Thesen beantwortet werden. Das Kapitel mündet im Versuch, Vorschläge für zukünftige Forschung zu unterbreiten und Anregungen für die Praxis der Medienregulierung zu liefern.



## **2 Regulierung und Medienregulierung**

Für eine Beschäftigung mit Regulierungsorganisationen und mit Selbstregulierung in den Medien ist es notwendig, erst die verwendeten Begriffe zu klären. Und hier zeigt sich eine grosse Vielfalt: Begriffe wie Regulierung, Selbstregulierung, Co-Regulierung und – neuerdings – Governance finden in Wissenschaft und Politik häufig Verwendung. Wird von Selbstregulierung gesprochen, so ist der zugrunde liegende Begriff der Regulierung relevant. Im Folgenden wird deshalb zuerst auf (staatliche) Regulierung fokussiert (siehe Kapitel 2.1.1): Was ist mit dem Begriff gemeint und welche Rolle spielt Regulierung heute in (West-) Europa? Regulierung durch den Staat stellt indes nur eine Möglichkeit zur Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte dar. Selbstregulierung durch die betroffene Branche und Co-Regulierung als Verbindung staatlicher und privater Regulierungsbemühungen stellen mögliche Alternativen dar (siehe Kapitel 2.1.2). Vermehrt wird der Perspektivenwechsel weg von einem allein regulierenden Staat unter dem Stichwort Governance diskutiert. Deshalb muss auch beleuchtet werden, inwiefern Governance tatsächlich ein taugliches Konzept ist, um auf die vielfältigen Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung zu blicken (siehe Kapitel 2.1.3).

Eine publizistik- und kommunikationswissenschaftliche Arbeit indes darf bei der Analyse von Regulierung und Governance nicht lediglich politikwissenschaftliche Konzepte heranziehen. Vielmehr bedarf es einer eingehenderen Beschäftigung mit den Besonderheiten von Medienregulierung und den Möglichkeiten, Selbst- und Co-Regulierung in Rundfunk, Presse und „Neuen Medien“ zu implementieren. Modelle, Begründungen und Bereiche der Medienregulierung werden ebenso thematisiert wie die Einsatzgebiete nicht-staatlicher Regulierung (siehe Kapitel 2.2).

Daran anschliessend steht ein Blick auf die bestehende Forschung zu Medienselbstregulierung im Allgemeinen und zu Presseräten im Speziellen an (siehe Kapitel 2.3). Dabei zeigt sich eine starke Fixierung auf Fragen des Regulierungserfolgs und ein Übergehen der Tatsache, dass es sich bei Regulierungsakteuren – seien diese staatlich oder nicht – um Organisationen handelt. Die Forschung zu Presseräten ist zudem nur in wenigen neueren Studien theoretisch abgestützt und anschlussfähig an die Diskussionen um Selbstregulierung.

### **2.1 Regulierung und Governance**

#### **2.1.1 Staatliche Regulierung**

Regulierung ist ein Begriff, der nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der Politik Beachtung findet. Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit Regulierung ist notwendig. Dazu müssen Politik und Regulierung voneinander abgegrenzt werden.

Eine verbreitete Definition von Politik stammt von Patzelt (2003: 23/Hervorheb. i.O.): *„Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen (d. h. von ‚allgemeiner Verbindlichkeit‘) in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt.“* Sehr ähnlich ist die von Münch (1996: 22) vorgeschlagene Definition, die Politik als jene „sozialen Interaktionen, die auf die Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind“ begreift. Beide Definitionen betonen zwei Aspekte von Politik: das menschliche Handeln sowie die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen (vgl. Puppis 2007a: 31). Politisches Handeln wird folglich als jenes soziale Handeln verstanden, welches auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen abzielt und eine bestimmte politische Wirklichkeit hervorbringt und verändert. Dabei ist das besondere dieser Regeln und Entscheidungen ihre allgemeine Verbindlichkeit.

Regulierung ist erstens die Bezeichnung für eine bestimmte politische Tätigkeit und stellt einen Teilbereich von Politik dar: Nicht die Herstellung von Regeln und Entscheidungen, sondern die für allgemein verbindlich erklärten Regeln und Entscheidungen selbst sowie deren Umsetzung durch Regulierungsakteure stehen im Zentrum des Forschungsinteresses. Regulierung stellt den Kern der Politik dar (vgl. Vowe 2003: 99). Gleichzeitig ist Regulierung aber zweitens auch eine theoretische Perspektive neben anderen, um bestimmte Aspekte von Politik zu analysieren.

#### 2.1.1.1 Begriff der Regulierung

Eine Beschäftigung mit Regulierung wird insbesondere dadurch erschwert, dass es an einer breit akzeptierten Definition des Begriffes fehlt (vgl. u. a. Hancher/Moran 1989a: 129). Zudem wird Regulierung sowohl in wissenschaftlichen Disziplinen wie der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft als auch in einzelnen Ländern unterschiedlich verstanden und interpretiert. Einen weit beachteten Versuch, die verschiedenen Definitionen zu ordnen, haben Baldwin und Cave (1999: 2) unternommen. Sie unterscheiden Regulierung als jegliche Form sozialer Kontrolle, als intendierter Staatseinfluss oder als Menge von Anordnungen (d. h. Gebote und Verbote):

- *Regulierung als jegliche Form sozialer Kontrolle* stellt die breiteste Definition des Begriffes dar: Alle Mechanismen, die in irgendeiner Form das Handeln von Subjekten beeinflussen, wären damit bereits Regulierung. Hierunter fällt beispielsweise die Begriffsbestimmung von Ogus (1994: 1), wonach Regulierung „any form of behavioural control, whatever the origin“ bezeichnet. Dieses Verständnis von Regulierung ist noch sehr allgemein und setzt weder eine Intention noch notwendigerweise einen regulierenden Akteur voraus. So könnte nach der Definition von Ogus beispielsweise auch ein Koordinationsmechanismus wie „der Markt“ regulieren.
- *Regulierung als intendierter Staatseinfluss* fokussiert klar auf den Staat als Regulierungsakteur. Regulierung umfasst in diesem Verständnis nicht nur Gebote und Verbote, sondern

auch andere Arten der Einflussnahme, etwa das Setzen ökonomischer Anreize, Subventionen oder die Bereitstellung von Informationen zur Problemlösung. Zugleich wird deutlich, dass Regulierung beabsichtigt ist, also aus bestimmten Gründen erfolgt. Entsprechend definiert Majone (1996a: 9) Regulierung als „sustained and focused control exercised by a public agency, on the basis of a legislative mandate, over activities that are generally regarded as desirable to society“. Ähnlich auch die Definition von Francis (1993: 5), welcher Regulierung als „state intervention in private spheres of activity to realize public purposes“ begreift. In steuerungstheoretischer Perspektive kann dieses Verständnis von Regulierung als „auf Dauer angelegte staatliche Steuerung mit unterschiedlichen Mitteln und Zielsetzungen“ (König/Benz 1997: 14) verstanden werden: Alle Steuerungsmedien stehen dem Regulierer zu Verfügung, also Geld, Macht/Recht und Information – oder wie Black (2001: 126) dies ausdrückt: „the carrot, the stick, and the sermon“.

- *Regulierung als Menge von Anordnungen* engt den Begriff weiter ein, indem Regulierung auf Gebote und Verbote, d. h. ein „specific set of commands“ (Baldwin/Cave 1999: 2), beschränkt wird („command and control regulation“). Andere Arten staatlicher Einflussnahme werden dagegen nicht erfasst. In dieser dritten Bedeutung wird Regulierung, in einer steuerungstheoretischen Perspektive, sehr eng an das staatliche Steuerungsmedium der Macht gekoppelt (vgl. Jarren et al. 2002: 44f.). „Allgemein betrachtet ist das zentrale Medium bzw. die zentrale Steuerungsressource staatlicher Regulierung die Ausübung von rechtlich gesetzter Macht“ (Schubert 1991: 176). Steuerungsmedien wie Geld und Wissen werden demnach in diesem Verständnis von Regulierung im Gegensatz zu einem Verständnis von Regulierung als intendiertem Staatseinfluss nicht berücksichtigt und Regulierung (oder regulative Politik) stellt nur eine Möglichkeit staatlicher Steuerung dar (vgl. Görlitz/Burth 1998: 258).

Auch wenn diese Dreiteilung durchaus ihre Stärken hat und einen wichtigen Beitrag für die Regulierungsdiskussion leistet, so zeigen sich auch Schwächen. Erstens ist das Verständnis von Regulierung als jegliche Form sozialer Kontrolle letztlich zu wenig genau, um von grossem Nutzen zu sein: „Only [this/M.P.] definition breaks the connection with the state, but provides no boundaries as to where regulation might end, and some other influencing factor take effect, and so provides very little analytical purchase“ (Black 2002: 8). Um von Regulierung zu sprechen, erscheint es zumindest sinnvoll, eine Intention vorauszusetzen. Mitnick (1980: 6) etwa begreift Regulierung als einen Prozess bestehend aus intentionalen Restriktionen „of a subject’s choice of activity, by an entity not directly party to or involved in that activity“, womit neben einer Intention auch ein planvoll handelnder Regulierer, der sich vom Regulierten klar unterscheiden lässt, ein Merkmal von Regulierung darstellt. Black (2002: 20) argumentiert, dass mit der Voraussetzung der Intentionalität Marktkräfte sowie Einflüsse von sozialen Faktoren (Normen, Institutionen, Kultur) und Technologien nicht als Regulierung betrachtet werden können. Regulierung wird folglich durch bestimmte Akteure ausgeübt, seien diese nun staatlich oder nicht-staatlich (vgl. Black 2001: 137). Über die regulierten Aktivitäten wurde indes noch nichts ausgesagt. Vielfach sind implizit oder explizit

die ökonomischen Aktivitäten gemeint („economic regulation“). Allerdings kann Regulierung auch andere Aspekte wie Umwelt- oder Konsumentenschutz betreffen („social regulation“). „In the last several decades, a distinction has developed between more traditional economic regulation and what is described as social regulation – the protection of consumer-citizen from the unwanted and unexpected [...]“ (Francis 1993: 6).

Ein zweites Problem mit dieser Dreiteilung von Baldwin/Cave (1999: 2) besteht darin, dass die Definitionen von Regulierung als intendierter Staatseinfluss sowie als Menge von Anordnungen Regulierung an staatlichen Akteuren fest machen, was eine regulierende Tätigkeit nicht-staatlicher Akteure ausschliessen würde. Diese Problematik löst sich auf, wenn damit nicht Regulierung, sondern staatliche Regulierung beschrieben wird. Folglich lassen sich mit der Typologie von Baldwin/Cave zwei Verständnisse staatlicher Regulierung unterscheiden: ein enges, das lediglich den Einsatz des Steuerungsmediums Macht/Recht als Regulierung versteht, und ein weites, das alle Steuerungsmedien inkludiert. Zum Teil wird im deutschsprachigen Raum nur das engere Verständnis als Regulierung betrachtet und das weitere Verständnis als Steuerung bezeichnet, dem Regulierung untergeordnet wird (vgl. Donges 2002: 109). Dabei ist die Differenzierung eine rein analytische, da für den Staat Macht und Recht die Grundlage für den Einsatz anderer Steuerungsmedien darstellen (vgl. Donges 2002: 145).

Näher mit dem Handeln des Regulierungsakteurs hat sich Campbell (1999: 714f.) befasst, die mit Regelsetzung (legislation), Regeldurchsetzung (enforcement) und Entscheidungen bei Regelverstößen (adjudication) drei Komponenten der Regulierungstätigkeit differenziert. Auch Scott (2004: 147) bezeichnet die Setzung einer Regel, eine Überwachung der Regeleinhaltung und schliesslich eine Handlung, welche den beobachteten Zustand mit der Regel in Einklang bringt, als zentrale Bestandteile von Regulierung. Ähnlich argumentieren Jordana/Sancho (2004: 303), Ogus (2002: 638) oder Czada/Lütz (2003: 15), wobei Letztere – in leicht anderer Terminologie – Regelbildung, Regelüberwachung und Sanktionierung von Regelverstößen unterscheiden. Regulierung besteht folglich aus einer Regelsetzung, bei der einzuhaltende Regeln ausformuliert werden, einer Regeldurchsetzung, d. h. der Überwachung oder Aufsicht über die Einhaltung dieser Regeln, und schliesslich einer Sanktionierung von Regelverstößen, also der Ahndung von Regelverletzungen. Allerdings müssen diese drei Aufgaben nicht alle vom selben Akteur wahrgenommen werden: „Mechanisms for rule-making, supervision and imposition of sanctions do not necessarily have to be set up in the same institutions, and can even be fragmented and divided among different institutions“ (Jordana/Sancho 2004: 303).

Hier wird dem weiteren Verständnis von Baldwin/Cave gefolgt und staatliche Regulierung als intendierter Staatseinfluss verstanden. Dadurch, dass Regulierung nicht auf Gebote und Verbote beschränkt wird, wird eine Analyse des ganzen Spektrums politischer Regeln und Entscheidungen möglich. Auch finanzielle Anreize oder Überzeugungsstrategien fallen folglich unter den Regulierungsbegriff. Die hier benutzte Definition, auch unter Berücksichtigung der drei Regulierungskomponenten, bezeichnet staatliche Regulierung als Prozess der *Regel-*

*setzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch staatliche Akteure.* Von den drei Komponenten von Regulierung abgesehen ist an dieser Definition insbesondere die Bezugnahme auf einen (staatlichen) Regulierungsakteur von Bedeutung. Bei Regulierungsakteuren handelt es sich nicht um Individuen, sondern um *Organisationen*. Auf diesen Umstand wird später noch im Detail eingegangen.

In Westeuropa ist dieses Verständnis von staatlicher Regulierung indes erst in jüngster Zeit vorzufinden. Historisch gesehen zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den USA und Europa. Regulierung, wie wir sie heute kennen, hat ihren Ursprung in den USA: „[...] the United States was the great pioneer of the administrative technology of controlling business through law-backed specialized agencies rather than through the technique of public ownership“ (Moran 2002: 392). Regulierung hatte folglich das Ziel, private Unternehmen in Monopol- oder Infrastrukturbereichen zu kontrollieren (vgl. Kleinsteuber 2007: 48). Bereits 1887 wurde mit der für den Eisenbahnsektor zuständigen „Interstate Commerce Commission“ (ICC) die erste Regulierungsbehörde auf bundesstaatlicher Ebene gegründet (vgl. Bernstein 1955: 3, 21f.). „And in the twentieth century, Congress established regulatory agencies in the mold of the ICC to govern a wide variety of industries. Market regulation became the distinguishing feature of American industrial policy“ (Dobbin 1994: 28). Die für Rundfunk und Telekommunikation zuständige „Federal Communications Commission“ (FCC) beispielsweise wurde 1934 institutionalisiert. Solche Regulierungsbehörden sind in den meisten Fällen zugleich mit Regelsetzung, Überwachung und Sanktionierung betraut (vgl. Jordana/Sancho 2004: 303). „Hinter dem amerikanischen Modell der *regulation* steht also ein nahezu einhundertfünfzig Jahre währender Lern- und Erprobungsprozess, während Regulierung in Europa kaum mehr als zwanzig Jahre praktiziert wird“ (Kleinsteuber 2007: 48/Hervorheb. i.O.).

Denn während in den USA private Monopole geduldet und dafür staatlich reguliert wurden, verstaatlichten die westeuropäischen Länder im 19. und 20. Jahrhundert private Monopolbetriebe. Öffentliche Monopolunternehmen hatten in vielen Sektoren die Aufgabe, bestimmte Leistungen zu erbringen – Beispiele sind Eisenbahn, Elektrizität, Wasserversorgung oder auch die Telekommunikation. Die Grundannahme lautete, dass öffentliches Eigentum einerseits funktionaler sei als Regulierung, andererseits das öffentliche Interesse dadurch geschützt werden könne: Mit Verstaatlichungen wurden folglich nicht nur ökonomische, sondern auch soziale Ziele wie etwa Konsumentenschutz verfolgt (vgl. Majone 1996a: 11). „Public ownership was supposed to give the state the power to imposed a planned structure on the economy and, at the same time, to protect the interest of consumers against exploitation by private monopolies“ (Majone 1994: 55).

Diese öffentliche Leistungserbringung durch staatliche Monopolbetriebe kann als funktionales Äquivalent zu staatlicher Regulierung privater Anbieter betrachtet werden (vgl. Majone 1996a: 11; Majone 1996b: 54). „So können wir grundsätzlich zwei Formen des Eingriffs unterscheiden: Regulierung und eigene Aufgabenwahrnehmung“ (Budäus 1998: 20).

### 2.1.1.2 Dreischritt der Liberalisierung

Regulierung in den USA und die staatlichen Monopole in Westeuropa gerieten ab den 1970er Jahren vermehrt in die Kritik. In der Folge setzte eine Liberalisierungswelle ein mit dem Ziel, mehr Wettbewerb zu erreichen (vgl. Dahlgren 2000: 25): Vormalige staatliche Monopolbetriebe wurden privatisiert und regulierte Märkte dereguliert (vgl. Herman/McChesney 1997: 26). Diese Liberalisierung erfolgte im Rahmen einer Überprüfung der Aufgaben, die der Staat wahrnehmen soll. Das Verständnis dessen, was Staatsaufgaben sind, ist „Ergebnis eines politischen Prozesses [...], in dem die Übernahme oder Preisgabe von Agenden gefordert oder beansprucht, bekämpft oder verweigert wird“ (Grimm 1996: 773). Doch warum wurden – und werden – staatliche Regulierung und staatliche Monopole so stark hinterfragt? Zumindest vier Gründe werden in der Literatur angeführt (vgl. Benz 1995: 52-61; Dyson/Humphreys 1989: 140f.; Baldwin/Cave 1999: 36ff.; Francis 1993: 25ff.):

- **Ökonomische Interessen:** Regulierung liegt häufig in Widerspruch zu unternehmerischen Wünschen. Regulierung kann damit als eine Behinderung für die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen betrachtet werden, welche diesen in einem zunehmend globalisierten Wettbewerb deutliche Standortnachteile beschert. Ein Auseinanderfallen zwischen ökonomisch wünschbarem und tatsächlichem Umfang der Regulierung wurde beklagt. Regulierung solle also vornehmlich unter ökonomischen Gesichtspunkten beurteilt werden.
- **Ideologie:** Von neoliberalen Kreisen wurde vermehrt die Forderung nach einem Rückzug des Staates auf seine angeblichen Kernbereiche geäußert und ein sogenanntes „Staatsversagen“ angeprangert. Staatliche Eingriffe in den „freien“ Markt seien überflüssig. Mit den Wahlsiegen rechter Parteien Ende der 1970er Jahre, die sich durch ein starkes Vertrauen in die Marktkräfte auszeichneten, begann eine Liberalisierungswelle mit dem Ziel, mehr Wettbewerb zu erreichen. Ideologien und parteipolitische Interessen sind damit für die Regulierung von grosser Bedeutung.
- **Effizienzsteigerung:** Mit einer Liberalisierung sollte die zunehmende „Normenflut“ und Bürokratisierung bekämpft und durch diese Vereinfachung von Recht und Verwaltung nicht nur die Effizienz der Behörden gesteigert, sondern auch die Kosten für Staat, Unternehmen und Bürger gesenkt werden. Die Liberalisierung kann folglich als Teil einer umfassenden Reform von Staat und Verwaltung betrachtet werden.
- **Regulierungsdefizite:** Zusätzlich wurde vermehrt konstatiert, dass, aufgrund verschiedenster gesellschaftlicher Veränderungen, Regulierung die gesetzten Ziele nicht mehr oder nicht in jedem Fall zu erreichen vermöge. Ein Grund für diese perzipierten Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten wird etwa in der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Politik gesehen. Aber auch die Feststellung, dass Regulierung der Verwirklichung privater Eigeninteressen – vorab der regulierten Industrie selbst – dienen kann und dass sowohl die staatliche Leistungserbringung als auch die Regulierung immer weiterer sozialer Probleme zu einer finanziellen Belastung des



öffentlichen Haushalts führt, hat zur Überzeugung beigetragen, dass eine Liberalisierung unumgänglich sei.

Indes erfolgte die Liberalisierung, bedingt durch die unterschiedliche Ausgangslage auf beiden Kontinenten, wiederum unterschiedlich. In den USA kann die Deregulierung als ein Symptom einer tieferen Krise betrachtet werden, welche ihre Wurzeln bereits in den 1960er Jahren hatte:

„[...] the expansion of the regulatory domain beyond particular, fairly clearly identifiable sectors and industries to the wider regulation of activities spanning the whole economy, like health and safety at work and the environment. Another way of labelling the turn is as a shift from ‚economic‘ to ‚social‘ regulation“ (Moran 2002: 394).

Diese Ausdehnung des Anwendungsbereiches von Regulierung kann somit als Auslöser für die vermehrte Forderung nach Deregulierung gesehen werden. Dabei wird *Deregulierung* häufig mit der Abschaffung von Regulierung gleichgesetzt. Besonders in politischen Debatten wird darin entweder eine überfällige Befreiung des Marktes vor angeblich unnötigen Einschränkungen oder die Gefahr eines ungebändigten Kapitalismus gesehen. Deregulierung ist politisch folglich höchst umstritten. Jenseits dieser Diskussionen stellt sich die Frage, wie Deregulierung theoretisch gefasst werden kann. Hancher/Moran (1989a: 130) schlagen vor, Deregulierung als „mirror image of regulation“ zu betrachten. Dies impliziert, dass das Verständnis des Begriffes notwendigerweise vom zugrunde liegenden Regulierungsbegriff abhängt. Wird staatliche Regulierung definiert als Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch staatliche Akteure, so meint Deregulierung die Veränderung, Verbesserung oder Abschaffung dieser Regeln. Hancher/Moran (1989a: 130) unterscheiden drei Arten solcher Veränderungen: Die Aufhebung einzelner Regeln (cancellation), die Ersetzung von Regeln (substitution) und die Systematisierung von Regeln (systematisation). Zwar werde mit dem Begriff der Deregulierung meist eine Aufhebung oder der Wegfall von Regeln assoziiert, doch liessen sich hierfür kaum Beispiele finden. Als häufiger bezeichnen die Autoren die Ersetzung bestehender Regeln. Das dritte Verständnis von Deregulierung geht über eine solche Ersetzung hinaus: „Systematisation commonly involves the cancellation of rules, particularly through repealing unused or outdated statutes, or pruning sets of rules which have grown unnecessarily complex“ (Hancher/Moran 1989a: 130). Ziel einer solchen Systematisierung ist es folglich, im Sinne einer Regulierungsreform Regulierung effizienter zu gestalten, indem komplexe Regeln vereinfacht und veraltete Regeln gestrichen werden.

Deregulierung bedeutet also nicht das Ende aller Regulierung und die Abschaffung aller Regeln. Letztlich ist der Begriff irreführend, da das Ziel von Deregulierung meist nicht in der Beseitigung von Regeln liegt, sondern darin, Regulierung effizienter zu gestalten (vgl. Hanf 1989: 205). Vielmehr müssen auch die in der Folge neu geschaffenen Regeln, die als *Reregulierung* bezeichnet werden können, betrachtet werden: „Deregulation [...] has not simply resulted in a reduction of regulations or of the overall weight of state intervention in the

economy, but has led to a complex process of drafting new regulations (‘reregulation’) [...]“ (Cerny 1991: 177). Ähnlich hält auch Majone (1997: 143) den Begriff der Deregulierung für missverständlich und empirisch falsch: „What is observed in practice is never a dismantling of all public regulation [...] but rather a combination of deregulation and re-regulation [...].“

Während in den USA die regulierten Märkte dereguliert wurden, wurde in Europa – aufgrund der unterschiedlichen politischen Traditionen und Ausgangslagen – zusätzlich eine Privatisierung der ehemals öffentlichen Monopolunternehmen als notwendig erachtet. Mit *Privatisierung* kann ganz allgemein eine Übertragung aus dem öffentlichen in den privaten Sektor bezeichnet werden (vgl. Czada 1998: 617f.). Zwar wird in der publizistik- und kommunikationswissenschaftlichen Literatur der Begriff der Privatisierung teilweise benutzt, um damit die Einführung von Privatrundfunk zu beschreiben. Diese „Dualisierung“ ist an dieser Stelle indes nicht gemeint. Bei einer Privatisierung wird eine Organisation, Vermögen oder auch eine Aufgabe aus dem staatlichen in den nichtstaatlichen Bereich verlagert (vgl. König/Benz 1997: 31). Entsprechend können verschiedene Formen der Privatisierung unterschieden werden, auch wenn sich in der Literatur keine einheitliche Typologie findet (vgl. Schuppert 1997: 543f.; Schuppert 1998: 75f.; König/Benz 1997: 30f.; Budäus 1998: 15f.; Gusy 1998: 338f.; zusammenfassend Puppis 2007a: 57):

- Organisationsprivatisierung (formelle Privatisierung): Ein öffentliches Unternehmen wird in eine private Rechtsform überführt, doch bleibt der Staat Eigentümer des Unternehmens.
- Vermögensprivatisierung: Eine Organisation, die bisher in öffentlichem Eigentum stand, wird an private Investoren verkauft.
- Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung): Bisher staatliche Aufgaben werden ganz oder teilweise in den privaten Sektor verlagert.
  - Vollständige Aufgabenprivatisierung: Der Staat verzichtet darauf, eine bestimmte Leistung zu erbringen und diese zu finanzieren. Die Aufgabe wird damit dem Markt überlassen.
  - Finanzierungsprivatisierung: Die Kosten für die Erbringung einer Leistung werden in den privaten Sektor verlagert.
  - Teilprivatisierung (funktionelle Privatisierung): Bisher staatlich wahrgenommene Aufgaben werden zwar an private Organisationen übertragen, die Zuständigkeit und die Verantwortung für diese Aufgaben verbleiben aber beim Staat. Während der Vollzug damit bei einer privaten Organisation liegt, hat der Staat dafür zu sorgen, dass die Aufgabe ausgeführt und finanziert wird. In diesem Zusammenhang wird auch von einer Gewährleistungsfunktion des Staates gesprochen.

Auch Privatisierung zog in der Regel eine Reregulierung nach sich. Mit Privatisierung werden nicht einfach staatliche Monopole – sozusagen das europäische Äquivalent amerikanischer Regulierung – beseitigt, sondern durch neue staatliche Regulierung ersetzt: „It is important to

realize that the failure of nationalization is [...] the failure of a particular mode of regulation“ (Majone 1994: 55). Mit staatlichen Monopolunternehmen konnten offenbar weder die ökonomischen noch die damit in Verbindung gebrachten sozialen Ziele erreicht werden. Resultat war, dass das Monopol eines öffentlichen Anbieters durch den regulierten Wettbewerb mehrerer privater Anbieter ersetzt wurde (vgl. Majone 1996a: 15; Majone 1997: 144):

„Just as deregulation in the United States has not meant an end to all regulation [...] so it was soon realized that privatizations in Europe would have to be followed by regulation [...]. In fact, since in Europe nationalization has been the functional equivalent of American-style regulation [...] it follows that privatization is best thought of as re-regulation – the replacement of one mode of regulation, public ownership, by another mode, statutory regulation. As a consequence of such re-regulation, the role of the state changes from that of a producer of goods and services to that of an umpire whose main function is to ensure that economic actors play by the agreed rules of the game“ (Majone 1996b: 54).

Privatisierung bedeutet folglich keinen Rückzug des Staates, sondern einen Funktionswandel – oder, wie dies Grande (1998: 44-47) formuliert hat, den Übergang vom Leistungs- zum Regulierungsstaat. Statt Güter selbst zu produzieren, beschränkt sich der Staat auf die Regulierung des Marktes, auf dem mehrere Anbieter im Wettbewerb stehen.

Die Deregulierung von Märkten, die Zulassung privater Unternehmen, und die Privatisierung staatlicher Monopole bedingen eine Regulierung des neu entstandenen Wettbewerbs (vgl. Thatcher 2002b: 863; Majone 1994: 54). Der Bedarf an Regulierung stieg durch diese Liberalisierung paradoxerweise insgesamt an:

„Für den Staat führen diese Ansätze einer Liberalisierung aber nicht unbedingt zu einer Entlastung, was das Ausmass der Regulierung betrifft: Marktöffnung allein führt nicht zur Herstellung von Wettbewerb. Dessen Gewährleistung erfordert vielmehr selbst häufig umfassende Regelungen“ (Benz 1995: 61).

Und diese Aufgabe der Regulierung wurde oftmals hierzu geschaffenen Regulierungsbehörden übertragen. Anders als in den Vereinigten Staaten obliegt diesen aber zumeist nicht die Verantwortung für alle drei Komponenten von Regulierung (Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen). Vielmehr findet eine Aufgabenteilung zwischen verschiedenen, im weitesten Sinne staatlichen Akteuren (u. a. Ministerien und Gerichte) statt (vgl. Jordana/Sancho 2004: 303). Die Liberalisierung kann als *Dreischnitt aus Deregulierung, Privatisierung und Reregulierung*, zu der auch die Institutionalisierung von Regulierungsbehörden gehört, betrachtet werden (vgl. Böllhoff 2002: 181); siehe Abb. 2):

- Die Deregulierung diente der Abschaffung, Ersetzung oder Systematisierung bestehender Regulierung, mit dem Ziel der Marktöffnung.
- Die Privatisierung wandelte den ehemaligen öffentlichen Monopolisten in ein privates Unternehmen um.
- Der neu entstandene Wettbewerb bedurfte neuer Regulierung, die in die Hände von Regulierungsbehörden gelegt wurde.

**Abb. 2: Dreischritt der Liberalisierung in Westeuropa**

Monopol	Liberalisierung	Wettbewerb
staatliche Monopolbetriebe	1) Deregulierung: Marktöffnung für private Anbieter	regulierter Wettbewerb
	2) Privatisierung: Umwandlung staatlicher Monopolbetriebe	
	3) Reregulierung: Neue Regulierung und (gegebenenfalls) Institutionalisierung von Regulierungsbehörden	

Quelle: Eigene Darstellung

Bei der neu entstandenen Regulierung können zwei Formen unterschieden werden. Nicht nur existiert die für alle Branchen geltende allgemeine Regulierung des Wettbewerbs, welche einen funktionierenden ökonomischen Wettbewerb sicherstellen soll. Darüber hinaus existiert in vielen Sektoren eine besondere Regulierung (vgl. Thatcher 2002b: 863). Diese kann wiederum unterteilt werden: „Sector-specific rules can itself be subdivided into rules that aid competition and others that seek to limit its effects (e.g. to ensure social obligations)“ (Thatcher 2002b: 863). Zum einen dient diese sektorspezifische Regulierung also dem Zweck, den ehemaligen Monopolisten daran zu hindern, seine Marktmacht zuungunsten von Konkurrenz und Konsumenten einzusetzen, da die Zulassung mehrerer Anbieter alleine nicht ausreicht, um Wettbewerb zu generieren (vgl. Geradin/Kerf 2004: 130, 135).

„In a liberalized [...] environment the regulator invariably has to contend with peculiar problems posed by the inheritance from the past. The regulator does not inherit a ‚level playing field‘ on which new firms of equal power compete freely, but a playing field on which one of the players – the old incumbent – is larger, richer and in almost all respects more powerful than the others“ (Collins/Murroni 1996: 19).

Zum anderen kann mit staatlicher Regulierung versucht werden, Nachteile des ökonomischen Wettbewerbs zu lindern, etwa um bestimmte soziale Ziele zu erreichen.

Die Regulierung des neu entstandenen Wettbewerbs privater Anbieter bedarf einer regulierenden *Organisation* (vgl. Scott 2003a: 302). Dies bedeutet nun nicht, dass nur Regulierungsbehörden Regulierungsaufgaben wahrnehmen können. Vielmehr können auch weiterhin klassische Ministerien Regeln setzen, durchsetzen und Regelverstöße sanktionieren. Grande (2007: 271) spricht in diesem Zusammenhang vom Agentur- und vom Ministeriumsmodell. So oder so wird aber deutlich, dass Regulierung an eine Organisation gebunden ist, welche bestimmte Strukturen und Prozesse ausgebildet hat und deren Zweck in der Regulierung besteht. Genau dieser Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen findet in der Forschung jedoch kaum Berücksichtigung. Wenn Regulierungsorganisationen wie beispielsweise Regulierungsbehörden betrachtet werden, dann nur als Akteure im Regulierungsprozess, nicht aber in ihrer Eigenschaft als Organisationen.

Wie können Regulierungsbehörden nun definiert werden? Für eine eingehendere Betrachtung ist es notwendig, die Forschung zu „Agencies“, zu denen auch Regulierungsbehörden zählen, zu berücksichtigen. Stark vereinfacht lässt sich eine Agency als eine Organisation definieren, welche in gewisser Distanz zur Regierung steht und aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert ist, aber kein öffentliches Unternehmen darstellt (vgl. Pollitt et al. 2001: 271; Holoubek 1999: 668). Eine mögliche Definition von Agencies stammt von Pollitt et al. (2004: 10), die sechs Merkmale nennen:

„To sum up, then, our working definition of an agency is an organization which:

- has its status defined principally or exclusively in public law [...]
- is functionally disaggregated from the core of its ministry [...]
- enjoys *some* degree of autonomy [...]
- is nevertheless linked to the ministry [...] in ways which are close enough to permit ministers [...] to alter the budgets and main operational goals of the organization
- is therefore not statutorily fully independent of its ministry [...]
- is not a commercial corporation.“

Unter einer Agency ist folglich eine Organisation öffentlichen Rechts zu verstehen, die strukturell von der Verwaltung getrennt ist, über eine gewisse Autonomie verfügt, aber nicht völlig unabhängig ist. In anderen Definitionen nennen die Autoren beispielsweise auch eine öffentliche Aufgabe oder die öffentliche Finanzierung als entscheidende Merkmale (vgl. Pollitt et al. 2001: 274f.; Talbot 2004: 5; Christensen/Lægreid 2006: 12).

Die Beziehung zwischen dem für einen Bereich zuständigen Ministerium und solchen Agencies wird von Talbot (2004: 6) näher umrissen. Mit struktureller Disaggregation, Reregulierung und Leistungsvereinbarungen nennt er drei Elemente, die für die Zusammenarbeit zentral sind:

- Strukturelle Disaggregation umschreibt die Gründung einer Organisation mit einer spezifischen Aufgabe, die strukturell vom zuständigen Ministerium unabhängig ist.
- Reregulierung meint bei Talbot vom Ministerium vorgegebene und von der Agency einzuhaltende Regeln.
- Leistungsvereinbarungen schliesslich verweisen darauf, dass Agencies von politischer Seite Ziele gesetzt bekommen, deren Erreichung überwacht wird.

Damit wird deutlich, dass Agencies zwar eigenständige Organisationen sind, jedoch nicht vollständig losgekoppelt von der Verwaltung und der demokratisch gewählten Regierung agieren können. Eine der Aufgaben, die Agencies nun wahrnehmen können, besteht in der Regulierung (vgl. Christensen/Lægreid 2006: 13).

„In theory, these organizations are particularly suitable for the regulatory function, given that they can be isolated from immediate, partisan political pressures, while simultaneously involving the interests affected by regulations in the process of making those regulations“ (Bouckaert/Peters 2004: 39f.).

Thatcher (2002d: 956) definiert eine solche „Independent Regulatory Agency“ (IRA) als „a body with its own powers and responsibilities given under public law, which is organizationally separated from ministries and is neither directly elected nor management by elected officials.“ Damit unterscheidet sich die Definition einer IRA nicht wesentlich von der bereits vorgestellten Agency-Definition. Lediglich ihre Aufgabe ist eine Spezielle: „They are given powers over regulation, but are also subject to controls by elected politicians and judges“ (Thatcher 2002c: 125). Ähnlich argumentieren Jordana/Sancho (2004: 301), die IRAs als „new specialized public bodies that guide and implement policy regulations, often combining legislative, executive and judicial functions“ bezeichnen, die ausserhalb der klassischen Verwaltung stehen. Böllhoff (2002: 182) weist auf verschiedene Merkmale von Regulierungsbehörden hin (von ihm Kernkompetenzen genannt): IRAs seien zentrale sektorspezifische Entscheidungsinstanzen, welche Kompetenzen zur Regelbildung, Regelüberwachung und Sanktionierung von Regelverstössen verbinden würden. Zudem würden sich Regulierungsbehörden durch Unabhängigkeit von der Industrie und von der Parteipolitik sowie durch Expertenwissen auszeichnen.

Das Kriterium der Sektorspezifität indes kann kritisiert werden. Wie bereits diskutiert, kann die neu entstandene Regulierung in eine für alle Branchen geltende allgemeine Wettbewerbsregulierung und sektorspezifische Regulierung differenziert werden (vgl. Thatcher 2002b: 863). Eine Definition von Regulierungsbehörden, die auf eine Sektorspezifität abstellt, kann damit die für alle Wirtschaftssektoren zuständigen Wettbewerbsbehörden oder beispielsweise „single regulators“ für Telekommunikation und Rundfunk nicht fassen. Grande (2007: 271) unterscheidet aus diesem Grund zwischen sektorübergreifenden und sektorspezifischen Regulierungsorganisationen – eine Unterscheidung, die sowohl für das Agenturmodell wie auch für das Ministeriumsmodell Anwendung findet. Insofern bietet sich als Modifizierung an, anstelle von Wirtschaftssektoren von Politikfeldern oder zu regulierenden Problem-bereichen zu sprechen. Damit lassen sich sowohl sektorspezifische Regulierungsbehörden wie auch Wettbewerbsbehörden berücksichtigen. Regulierungsbehörden können somit wie folgt definiert werden:

*Eine Regulierungsbehörde ist eine Organisation, die strukturell von den für das entsprechende Politikfeld zuständigen Ministerien getrennt ist, über eine gewisse Autonomie verfügt und für dieses Politikfeld Regeln setzt, Regeln durchsetzt und/oder Regelverstösse sanktioniert.*

Nicht alle drei Komponenten von Regulierung müssen indes von ein und derselben Organisation wahrgenommen werden. Vielmehr ist eine Aufgabenteilung zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren möglich (vgl. Jordana/Sancho 2004: 303; Christensen/Lægreid 2006: 10). Regulierungsaufgaben und -kompetenzen sind zumeist nicht „[...] in einer einzigen Organisation – einer (unabhängigen) staatlichen Regulierungsbehörde – konzentriert“ (Grande 2007: 275). Vielmehr müssen sich IRAs ihre formalen Kompetenzen in der Regel mit nationalen Wettbewerbsbehörden und staatlichen Ministerien teilen, wobei

diese formale Struktur teilweise durch die zunehmende Bedeutung von Gerichten überlagert wird (vgl. Grande 2007: 276). „In practice there is often some overlap in responsibility between agencies and superior organizations and also between agencies, such as when sectoral regulatory bodies slash with broader competition agencies“ (Christensen/Lægheid 2006: 14).

## **2.1.2 Selbst- und Co-Regulierung**

### **2.1.2.1 Begriff der Selbstregulierung**

Wie bereits angesprochen, müssen Regulierungsakteure nicht zwingend staatlich sein. Im Gegensatz zu staatlicher Regulierung impliziert Selbstregulierung eine Regulierung durch nicht-staatliche Akteure, die selbst Teil des regulierten Sektors sind. Der Akteur der Regulierung wird dementsprechend ausgewechselt (vgl. Ukrow 2000: 23; Price/Verhulst 2000: 148). Regulierer und Regulierte sind private Akteure (vgl. Mitnick 1980: 14). Doch wie beim Regulierungsbegriff existiert auch für Selbstregulierung keine einheitliche Definition: Je nach wissenschaftlicher Disziplin, Land und Autor wird etwas anderes darunter verstanden. Die Bandbreite des Begriffes Selbstregulierung ist offensichtlich sehr gross:

„In fact, self-regulation is a broad concept, covering a wide range of institutional arrangements. Regimes differ according to several variables, notably: the degree of monopolistic power [...]; the degree of formality [...]; their legal status [...]; and the degree to which outsiders participate in rule formulation and enforcement, or in other ways supervise the system. Thus, for example, at one extreme ‚self-regulation‘ may simply refer to standards which are established within an individual (competitive) firm or within an industry but which are not legally binding [...]. And, at the other extreme, there are regimes under which the rules formulated by a SRA [self-regulatory agency/M.P.] must be approved by a government minister or some independent authority“ (Ogus 1994: 108f.).

So erfasst der Begriff am einen Ende des Spektrums auch Regelungsanstrengungen des privaten Sektors, während am anderen Ende nur jene Lösungen damit bezeichnet werden, bei denen die Regierung formal Regulierungsmacht delegiert hat (vgl. Campbell 1999: 714). Folglich werden unter Selbstregulierung verschiedenste Dinge subsumiert, von freiwilligen Arrangements bis hin zu komplexen Regeln innerhalb eines rechtlichen Rahmens. Dieses breite und unpräzise Verständnis von Selbstregulierung erschwert jedoch eine Definition.

Um Selbstregulierung zu definieren, hilft es, die beiden Begriffselemente „Selbst“ und „Regulierung“ getrennt zu betrachten (vgl. Puppis 2007a: 59). Das Wort „Selbst“ verweist auf den Regulierungsakteur (vgl. Campbell 1999: 714). Nicht der Staat, sondern Vertreter der Regulierten selbst sind für die Regulierung zuständig. Wer dieser Akteur genau ist, bleibt aber unklar. Black (1996: 26; siehe auch Price/Verhulst 2000: 164-181) unterscheidet zwei unterschiedliche Bedeutungen des „Selbst“ und schlägt eine Trennung in „self as in individual, and self as in collective“ vor. Auch Gunningham/Rees (1997: 364f.) differenzieren zwischen individueller Selbstregulierung und Selbstregulierung durch Gruppen. Diese kollektive Selbstregulierung oder „industry self-regulation“ kann umschrieben werden als ein Regulierungsprozess, „whereby an industry-level [...] organization sets rules and standards (codes of practice) relating to the conduct of firms in the industry“ (Gunningham/Rees 1997:

364f.). In dieser kollektiven Form kann Selbstregulierung als eine bewusste Delegation von Verantwortung an eine Organisation verstanden werden, deren Vertreter aus dem zu regulierenden Sektor selbst stammen (vgl. Majone 1996a: 23; Price/Verhulst 2000: 178; Gupta/Lad 1983: 417). Das „Selbst“ wird damit nicht in seinem wörtlichen Sinne benutzt, sondern deutet auf eine Art kollektiver (Selbst-)Beschränkung hin (vgl. Ogus 2000: 588). Baldwin/Cave (1999: 63) schliessen sich dieser Argumentation an: „Self-regulation typically involves an organization regulating the standards of behaviour of its membership.“ Eine nicht-staatliche Organisation arbeitet Regeln aus, für deren Einhaltung sie sorgt. Mayntz (2003: 4) bindet den Begriff der Selbstregulierung ebenfalls an eine private Organisation.

Auch wenn dieses kollektive Verständnis von Selbstregulierung die wissenschaftliche Diskussion klar dominiert, wird Selbstregulierung teilweise auch zur Bezeichnung von Regeln auf der Ebene einzelner Organisationen benutzt (vgl. Black 2001: 117, 119f.; Gunningham/Rees 1997: 364). „Individualised regulation is regulation tailored to the individual firm“ (Black 1996: 27). Nicht die Branche oder der Sektor, sondern die einzelne Organisation steht im Fokus. Diese intraorganisationale Regulierung wird etwa von Ayres/Braithwaite (1992: 102) als „enforced self-regulation“ bezeichnet, wobei sie in ihrem Konzept nicht von Freiwilligkeit ausgehen, sondern eine staatliche Beteiligung explizit vorsehen (vgl. Black 2001: 120):

„In some contexts [...] it will be ‚more efficacious‘ for the regulated firms to take on some or all of the legislative, executive, and judicial regulatory functions – that is, to devise their own regulatory rules, or monitor compliance, or punish and correct episodes of non-compliance. Two key elements underpin their concept of enforced self-regulation: (1) public enforcement of privately written rules and (2) publicly mandated and publicly monitored private enforcement of those rules“ (Baldwin/Cave 1999: 133f.).

Allerdings wird hier Black (1996: 27) gefolgt und der Begriff der Selbstregulierung nur für die Bezeichnung von Regulierung auf Branchenebene benutzt. Statt von Selbstregulierung kann bei Regeln auf der Ebene einzelner Organisationen von Selbstorganisation gesprochen werden. Mit dieser Präzisierung wird deutlich gemacht, dass es in solchen Arrangements um organisationsinterne Regeln geht und nicht um eine Alternative zu staatlicher Regulierung (vgl. Jarren et al. 2002: 107; Puppis et al. 2004: 40). Selbstorganisation kann dabei innerhalb eines Rahmens der Selbstregulierung oder der staatlichen Regulierung existieren (vgl. Black 1996: 27).

Anknüpfend an die Definition von Regulierung, dass es sich um den Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstössen handelt, und an die Feststellung, dass „Selbst“ als Kollektiv verstanden werden soll, kann auch der Begriff der Selbstregulierung definiert werden. Selbstregulierung wird damit verstanden als Prozess der *Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstössen durch eine private Organisation auf Branchenebene*. Wahrgenommen wird die Selbstregulierung also von einer von den Regulierten hierfür gegründeten privaten *Organisation*, einer sogenannten Selbst-



regulierungsorganisation (SRO): „Among the SROs’ tasks is to design rules governing their members’ practices. In addition, SROs are responsible for enforcing their own rules [...]. They conduct disciplinary proceedings and impose sanctions on members for violations“ (DeMarzo/Fishman/Hagerty 2005: 687). Die Selbstregulierungsorganisation ist folglich für alle drei Komponenten von Regulierung zuständig. „Regulatory rules are self-specified, conduct is self-monitored and the rules are self-enforced“ (Bartle/Vass 2007: 888). In Anlehnung an die Definitionen von Selbstregulierung und Regulierungsbehörde kann eine *Selbstregulierungsorganisation* definiert werden als *Organisation, die von den Unternehmen in einer Branche gegründet wurde, über eine gewisse Autonomie verfügt und für diese Branche Regeln setzt, Regeln durchsetzt sowie Regelverstöße sanktioniert*. Somit zeigt sich deutlich, dass Selbstregulierung wie staatliche Regulierung an eine regulierende Organisation – eben eine (Selbst-)Regulierungsorganisation – gebunden ist.

Selbstregulierung ist keinesfalls mit einer sogenannten „Marktregulierung“ gleichzusetzen, auch wenn vielfach die Koordination über Angebot und Nachfrage als Regulierung begriffen wird (vgl. Finckh 1998: 395). Da – wie erwähnt – nur Akteure regulieren können, ist der Begriff der Marktregulierung schlicht unsinnig (vgl. Jarren et al. 2002: 106; Black 2002: 20). Teilweise wird, vorab in der deutschsprachigen Diskussion, auch der Begriff der Selbstkontrolle benutzt. Allerdings wird der Begriff selten genauer definiert – und wenn, so zeigen sich kaum Unterschiede zum hier vertretenen Verständnis von Selbstregulierung. Entsprechend wird Selbstkontrolle als freiwillig auferlegte Regeln und Verfahrensweisen umschrieben, die bestimmte Verhaltensweisen im Binnenbereich verhindern sollen (vgl. Wiedemann 1992: 19-24; Suhr 1998: 21ff.; Stapf 2006: 192). Deshalb ist es nicht überraschend, dass Selbstkontrolle oftmals gar als Synonym für Selbstregulierung benutzt wird. Gegen eine Verwendung des Begriffes Selbstkontrolle spricht indes nicht nur seine Unschärfe und seine mangelnde Anschlussfähigkeit an Ansätze zur Analyse von Politik und Regulierung, sondern auch die Tatsache, dass Kontrolle ein sehr enges Tätigkeitsfeld beschreibt und den Blick unnötig einschränkt (vgl. Puppis et al. 2004: 47f.).

### 2.1.2.2 Vor- und Nachteile von Selbstregulierung

Selbstregulierung kann sowohl als „Notlösung“ als auch als „Ideallösung“ betrachtet werden (vgl. Latzer et al. 2002: 48). Notlösung deshalb, weil staatliche Regulierung wie ausgeführt an gewisse Grenzen stösst. Ideallösung dagegen soll ausdrücken, dass mit Selbstregulierung eine Reihe potenzieller Vorteile in Verbindung gebracht wird (vgl. Ogus 2000: 587f., 591f.; Ogus 1998: 375f.; Ogus 1994: 107f.; Campbell 1999: 715-718; Majone 1996a: 23-26; Baldwin/Cave 1999: 40, 126-129; Gunningham/Rees 1997: 366, 370; Ukrow 2000: 13-17; Price/Verhulst 2000: 157, 159, 161f.; Boddewyn 1988: 8ff.; Kay/Vickers 1990: 240; zusammenfassend Puppis et al. 2004: 58ff.):

Erstens, so die Argumentation, verfügten Selbstregulierungsorganisationen über ein grösseres *Fachwissen* als staatliche Regulierungsbehörden. Die Existenz dieses Wissens über Praktiken

und Lösungsmöglichkeiten im zu regulierenden Sektor sowie der einfachere Zugang zu den Regulierten würden die Informationskosten senken, womit sowohl die Regelsetzung als auch die Regeldurchsetzung auf einem kostengünstigeren Niveau gehalten werden könnten. Zudem trage diese Expertise zu qualitativ besseren Regeln bei, die den zu regulierenden Problemen gerecht würden.

Zweitens seien die Prozesse und Regeln von Selbstregulierungsorganisationen weniger formalisiert, wodurch sich nicht nur die Kosten reduzierten, sondern vor allem auch eine flexible und schnelle Anpassung an veränderte Umweltbedingungen ermöglicht werde. Diese *Flexibilität und der Geschwindigkeitsvorteil* gegenüber staatlicher Regulierung mit teils komplizierten und langwierigen Verfahren werden als einer der grössten Vorteile von Selbstregulierung bezeichnet. „This informality [...] facilitates quick adaptation of the rules to new technical knowledge and changing economic conditions, and permit more flexible enforcement“ (Majone 1996a: 23).

Drittens wird argumentiert, dass die *Kosten für die Selbstregulierung internalisiert* würden. Anders als bei staatlicher Regulierung kämen folglich nicht die Steuerzahler, sondern die regulierten Organisationen für die Kosten auf. Damit bestünde auf Seite des Staates auch klare finanzielle Anreize, Regulierung auszulagern.

Viertens wird der Umstand, dass die Regeln von der Branche selbst formuliert werden, mit einer *höheren Verpflichtung* zu deren Einhaltung in Verbindung gebracht. Selbst entwickelte Regeln würden als sinnvoller wahrgenommen:

„It can be argued that self-regulators have a special knowledge of what regulated parties will see as reasonable in term of regulatory obligations. This level of understanding [...] allows self-regulators to make demands that are acceptable to affected firms [...] and this produces higher levels of voluntary compliance than is likely to be the case with externally imposed regimes of control“ (Baldwin/Cave 1999: 127).

Fünftens funktioniere Selbstregulierung *unabhängig von Landesgrenzen*. Auch wenn viele Selbstregulierungsorganisationen national institutionalisiert wurden, so sei eine Bewältigung globaler Probleme durch Selbstregulierungsbestrebungen dennoch unkomplizierter als dies bei der Zusammenarbeit von Nationalstaaten der Fall sei.

Ein sechster Vorteil von Selbstregulierung sei schliesslich deren Eignung in Politikfeldern, wo staatliche Regulierung mit *verfassungsmässigen Freiheiten* in Konflikt zu kommen drohe. Ein Beispiel hierfür ist sicherlich die Medienfreiheit. Folglich könnten mit Selbstregulierung auch Ziele verfolgt werden, die dem Staat verwehrt blieben (siehe Kapitel 2.2.4).

Die Vorzüge von Selbstregulierung können also mit Mobilisierung von Fachwissen, Effizienz, höherer Flexibilität, grösseren Anreizen zur Einhaltung der Regeln und niedrigeren Kosten umschrieben werden (vgl. Campbell 1999: 715). Indes wäre es naiv anzunehmen, Selbstregulierung würde nur Vorteile bieten und keine Probleme mit sich bringen. „Obvi-

ously, private interests that are threatened by regulation may gain considerable benefits if they are allowed themselves to formulate and enforce the relevant controls“ (Ogus 1998: 375). Potenzielle Nachteile von Selbstregulierung gilt es ernst zu nehmen, auch wenn viele Kritikpunkte auf einem sehr engen Verständnis des Begriffes beruhen (vgl. Ogus 2000: 588). In der Literatur werden die folgenden Nachteile von Selbstregulierung thematisiert:

Erstens sei Selbstregulierung meist *reaktiv*. Private Organisationen hätten ein klares Interesse an Selbstregulierung. Nicht der Wunsch nach mehr Regeln veranlasse sie zu deren Ausarbeitung, sondern das Bestreben, die Regierung von der Verabschiedung staatlicher Regulierung abzuhalten: „[...] by agreeing to some form of self-regulation, industry is hoping to keep government at an arm’s length and to avoid more intrusive intervention into the internal workings of the firm“ (Hanf 1989: 203f.; siehe auch Gupta/Lad 1983: 421). Eisermann (2001: 80) etwa weist darauf hin, dass bislang keine Selbstregulierungsorganisation gegründet wurde, ohne dass zumindest die staatliche Drohung ausgesprochen wurde, neue staatliche Regulierung zu erlassen. „Sometimes the mere threat of government regulation may provide an industry group with sufficient incentive to regulate itself effectively [...]“ (Gunningham/Rees 1997: 391). In einer empirischen Untersuchung konnte gezeigt werden, dass die Drohung staatlicher Regulierung Selbstregulierungsorganisationen zu einer härteren Regeldurchsetzung veranlasst: „The SRO would choose an enforcement policy that is just aggressive enough to pre-empt the government doing its own enforcement“ (DeMarzo/Fishman/Hagerty 2005: 702). Somit bestünde die Gefahr, dass Selbstregulierung der reinen Kosmetik diene: Es solle unter Beweis gestellt werden, dass die Branche fähig sei, Probleme selbst zu lösen, ohne dass die propagierten guten Absichten tatsächlich veränderte Verhaltensweisen nach sich zögen (vgl. Boddewyn 1988: 9; Nordenstreng 2000: 79).

Als grosse Schwäche von Selbstregulierung gilt zweitens ihre fehlende *Verbindlichkeit*. Die Durchsetzung von Regeln und die Sanktionierung von Regelverstößen können zumindest angezweifelt werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b: 23). Dies liege unter anderem daran, dass Selbstregulierungsorganisationen wenig gewillt seien, Verstöße öffentlich zu machen oder zu bestrafen. Teilweise verfügten die Selbstregulierer auch nicht über adäquate Mittel und Instrumente, womit ihnen schlicht die Möglichkeit fehle, ihren Entscheidungen durch wirksame Sanktionen Nachdruck zu verleihen. Hat ein Fehlverhalten aber keine Konsequenzen, so bestünden auch kaum Gründe, sich regelkonform zu verhalten (vgl. Campbell 1999: 718; Baldwin/Cave 1999: 129; Majone 1996a: 26; Kay/Vickers 1990: 240). So konnte auch empirisch gezeigt werden, dass es expliziter Sanktionen bedarf, um ein opportunistisches Verhalten der beteiligten Unternehmen verhindern zu können (vgl. King/Lenox 2000: 713; Lenox/Nash 2003: 346f., 353). Die Selbstregulierungsorganisationen zur Verfügung stehenden Sanktionen sind aber beschränkt. Von Rügen abgesehen bleibt oftmals ein Ausschluss die einzige Möglichkeit – und ein solcher sei auch notwendig, da nur so verhindert werden könne, dass Unternehmen sich nicht nur symbolisch zur Einhaltung der Regeln verpflichten (vgl. Lenox/Nash 2003: 347). Gunningham/Rees (1997: 386-389) betonen indes,

dass eine Konzentration auf die abschreckende Wirkung von Sanktionen alleine nicht zu erklären vermöge, weshalb Unternehmen sich an Selbstregulierung halten. Vielmehr müsse auch eine normative Perspektive herangezogen werden, welche die Bedeutung moralischer Verpflichtungen hervorhebt (für eine Betrachtung von Regulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Unternehmen siehe Kapitel 4.2.2).

Drittens bestünde die Gefahr, dass Selbstregulierung der *Durchsetzung von Partikularinteressen* diene. „With self-regulation, regulatory capture is there from the outset“ (Kay 1988: 34, zit. nach Ogus 1994: 108). Selbstregulierung sei eine mangelnde Rollendifferenzierung zwischen Regulierer und Regulierten inhärent (vgl. Eisermann 2001: 81). Die Regulierer können zu „Gefangenen“ der Regulierten werden. Eigennützige ökonomische und politische Interessen der Regulierten, so die Befürchtung, könnten für die Arbeit der Selbstregulierungsorganisation ausschlaggebender sein als das öffentliche Interesse. Es ist zumindest nahe liegend zu vermuten, dass Selbstregulierungsorganisationen ihren Mitgliedern Vorteile zu verschaffen versuchen, welche weder mit den Regulierungszielen, noch mit einem funktionierenden Wettbewerb zu vereinbaren sind. Selbstregulierung könne dazu dienen, die Konkurrenz oder potenzielle neue Anbieter zu diskriminieren. „For their part, economists have traditionally focused on how self-regulatory powers may be exercised to impede competition on the supply side of the market“ (Ogus 2000: 587). Für solche wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen finden sich teils auch empirische Belege. So werde etwa durch eine lockere Durchsetzungspraxis der Wettbewerb zwischen Mitgliedern der Selbstregulierungsorganisation ausgeschaltet und diesen so Marktmacht verschafft: „Our analysis shows that lax enforcement is a means to enhance the rents of agents who are in a position to commit fraud“ (DeMarzo/Fishman/Hagerty 2005: 702). Aus diesen Gründen ist es auch möglich, dass die Öffentlichkeit kein Vertrauen in Selbstregulierung hat (vgl. Baldwin/Cave 1999: 41). Allerdings ist kritisch anzumerken, dass Selbstregulierungsorganisationen nicht nur von Eigeninteressen der Branche abhängig sind, sondern sich durchaus auch dem Ziel einer effektiven Regulierung verpflichtet fühlen können. Selbstregulierer „[...] are driven by private interests, but it is also the case that they are motivated by ideals, principles, and values“ (Gunningham/Rees 1997: 372f.). Zudem sind staatliche Regulierungsbehörden nicht zwingend weniger anfällig für Einflussnahmen der Wirtschaft (vgl. Munro 1997: 13).

Ein vierter gravierender Nachteil von Selbstregulierung sei deren fehlende oder zumindest fragwürdige *demokratische Legitimität*. „From a legal perspective, it is seen as an example of modern ‚corporatism‘, the acquisition of power by groups which are not accountable [...]“ (Ogus 1994: 108). Transparenz und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit sind entscheidende Knackpunkte. Neben diesem demokratischen Defizit sei auch zu bedenken, dass Selbstregulierungsorganisationen durch ihr Aufgabenspektrum, das Regelsetzung, Regel-durchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen umfasst, das Prinzip der *Gewaltenteilung* verletzen (vgl. Ogus 2000: 587).

Zwischen dem Staat und der Selbstregulierungsorganisation bestünde fünftens eine *Informationsasymmetrie*. Diese erschwere ein Monitoring erheblich (vgl. Majone 1996a: 26). Nicht nur Qualität und Leistungsfähigkeit, sondern auch Absichten und Verhalten des Selbstregulierers seien nicht hinreichend beurteilbar.

Sechstens ist die Mitgliedschaft in Selbstregulierungsorganisationen *freiwillig*, womit nicht alle Unternehmen in einer Branche sich den Regeln verpflichtet fühlten. Und siebtens kann die *Ressourcenausstattung* von Selbstregulierungsorganisationen unzureichend sein, um ihren Aufgaben – also Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung – nachzukommen.

So wichtig eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Vor- und Nachteilen von Selbstregulierung auch ist, um diese Form der Regulierung fassen zu können: Eine Auflistung von Vor- und Nachteilen birgt letztlich die Gefahr, einen unnötigen Gegensatz aufzubauen und ist dementsprechend stark von normativen Vorstellungen geprägt:

„For some [self-regulation/M.P.] denotes regulation that is responsive, flexible, informed, targeted, which prompts greater compliance, and which at once stimulates and draws on the internal morality of the sector [...] being regulated. For others it is self-serving, self-interested, lacking in sanctions, beset with free rider problems, and simply a sham“ (Black 2001: 115).

Diese vereinfachende Sichtweise beinhaltet zwei Probleme. Einerseits wird davon ausgegangen, dass bei Selbstregulierung gewisse Probleme staatlicher Regulierung nicht zum Tragen kommen, was als zu funktionalistisch kritisiert werden kann. Zudem müssen Selbstregulierungsorganisationen ebenso wie staatliche Regulierungsbehörden beispielsweise über Informationen oder geeignete Sanktionen verfügen, um effektiv regulieren zu können (vgl. Eisermann 2001: 81; Black 2001: 123). Die Grundprobleme sind folglich dieselben. Zudem wird in Zusammenhang mit Selbstregulierung oftmals implizit angenommen, dass Prinzipal und Agent zusammenfallen. Doch auch Branchenlösungen können das Problem der Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und Reguliertem nicht beseitigen (vgl. Black 2001: 123f.).

Andererseits macht es wenig Sinn, Selbstregulierung und staatliche Regulierung als unvereinbare Gegensätze zu begreifen. Weiterführender erscheint es, von einem Kontinuum von Regulierungsarrangements mit je unterschiedlicher Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren auszugehen (vgl. Sinclair 1997: 532; Gunningham/Rees 1997: 366).

### 2.1.2.3 Staatliche Beteiligung und Co-Regulierung

Staatliche und nicht-staatliche Komponenten von Regulierung sind in verschiedensten Kombinationen möglich. So differenzieren Baldwin und Cave (1999: 125f.) den staatlichen Charakter von Selbstregulierung und den Umfang der von der Selbstregulierungsorganisation wahrgenommenen Aufgaben. Bezüglich des staatlichen Charakters könne eine Selbstregulierungsorganisation mit oder ohne staatlichen Auftrag handeln und mehr oder weniger

stark staatlich überwacht sein. Hinsichtlich des Aufgabenumfangs betonen die Autoren, dass eine Verantwortungsteilung zwischen Branche und Staat hinsichtlich der drei Komponenten von Regulierung – Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung – möglich ist. Nicht alle drei Aufgaben müssen von der Selbstregulierungsorganisation wahrgenommen werden. Folglich sind verschiedene Abstufungen zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung denkbar. Black (1996: 27; 2001: 118) hat auf dieser Erkenntnis aufbauend eine Typologie entwickelt und unterscheidet vier verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung:

- Freiwillige Selbstregulierung (voluntary self-regulation) entspricht dem gängigen Verständnis von Selbstregulierung. Der Staat ist weder direkt noch indirekt beteiligt, hat also die Selbstregulierung nicht angeregt und auch nicht angeordnet.
- Erzwungene Selbstregulierung (coerced self-regulation) verweist darauf, dass die Selbstregulierung nicht freiwillig entstanden ist, sondern reaktiv, d. h. auf Basis einer staatlichen Drohung. Mit Selbstregulierung wird folglich staatliche Regulierung abgewendet. Auch wenn freiwillige Selbstregulierung existieren mag: „More commonly, the development of such regimes may be carried out to discourage the government from legislating“ (Baldwin/Scott/Hood 1998: 28).
- Genehmigte Selbstregulierung (sanctioned self-regulation) sieht bereits eine weitergehende staatliche Beteiligung vor. Eine Selbstregulierungsorganisation stellt Regeln auf, die dann von einer staatlichen Stelle genehmigt werden.
- Angeordnete Selbstregulierung (mandated self-regulation) schliesslich bezeichnet den Umstand, dass private Akteure vom Staat zur Regelsetzung und Regeldurchsetzung verpflichtet werden. Die Selbstregulierung findet innerhalb eines vorgegebenen rechtlichen Rahmens statt.

Ähnlich wie Black unterscheiden Gunningham/Rees (1997: 365) zwischen freiwilliger und angeordneter Selbstregulierung. Angeordnete Selbstregulierung zeichne sich dadurch aus, dass Regelsetzung und -durchsetzung durch private Akteure erfolge, diese aber vom Staat hierzu ermächtigt sind. Als Zwischenform sei allerdings auch eine „mandated partial self-regulation“ möglich, bei der entweder Regelsetzung oder Regeldurchsetzung durch die Selbstregulierungsorganisation erfolgt, der Staat aber die Verantwortung für die andere Aufgabe behält. Bartle/Vass (2007: 891-895) wiederum unterscheiden in Anlehnung an Black zwischen „mandated“ und „non-mandated self-regulation“, wobei sie mehrere Unterformen differenzieren.

Eine weitere Typologie stammt von Boddewyn (1988: 5ff.), der die Möglichkeiten auf dem Kontinuum der Regulierung anders ausdifferenziert. Zwischen den beiden Polen der „reinen“ staatlichen Regulierung und der „Self-Discipline“, womit er die Regelsetzung und -durchsetzung innerhalb von Organisationen meint (was hier als Selbstorganisation definiert wurde), werden vier Möglichkeiten der kollektiven Selbstregulierung dargestellt. Von der

„reinen“ (d. h. freiwilligen) und der angeordneten Selbstregulierung abgesehen sind das die ausgehandelte (negotiated) und die kooptierte (coopted) Selbstregulierung. Mit Ersterem ist gemeint, dass die Industrie die Regeln und deren Durchsetzung freiwillig mit externen Akteuren aushandelt, während Letzteres die nachträgliche Aufnahme Aussenstehender (z. B. Konsumentenorganisationen, staatliche Akteure) in eine bestehende Selbstregulierungsorganisation bezeichnet. Auffallend ist, dass nicht nur eine Einbeziehung staatlicher Akteure diskutiert wird, sondern auch andere Dritte, so Vertreter der Öffentlichkeit, von Verbraucherverbänden und anderen NGOs oder Fachexperten an der Selbstregulierung beteiligt werden können (vgl. Black 2001: 118f.; Price/Verhulst 2000: 188; Boddewyn 1988: 53; King/Lenox 2000: 713). Auch nicht-staatliche Akteure ausserhalb der Branche können so eine Rolle in der Selbstregulierung spielen.

Diese Typologien machen deutlich, dass Selbstregulierung keinen Rückzug des Staates impliziert. Sogar die angeblich „freiwilligen“ Formen der Selbstregulierung, welche nicht staatlich verordnet sind, finden nicht gänzlich ohne staatlichen Einfluss statt. Wie bereits erwähnt ist Selbstregulierung zumeist eine Reaktion auf drohende staatliche Regulierung (vgl. Eisermann 2001: 80; Gunningham/Rees 1997: 391; Bartle/Vass 2007: 889f., 895).

Der Staat bleibt also in den meisten Fällen in irgendeiner Form beteiligt. Oftmals bedarf Selbstregulierung der Ergänzung durch staatliche Regulierung: „[...] the presence of a forceful public regulator is needed in order to ‚guard the guardians‘. [...] self-regulation may be a useful adjunct of statutory regulation, but cannot replace it“ (vgl. Majone 1996a: 26). Häufig wird die Meinung vertreten, dass bei freiwilliger Selbstregulierung unklar ist, ob die Regulierungsziele tatsächlich erreicht werden können (vgl. beispielsweise Hoffmann-Riem/Schulz/Held 2000: 50). Eine Beteiligung des Staates kann folglich als eine Möglichkeit gesehen werden, um die erläuterten potenziellen Nachteile von Selbstregulierung auszugleichen. „[...] the most effective self-regulatory initiatives have involved an underpinning of government regulation, or third-party oversight, or more commonly both“ (Gunningham/Rees 1997: 406). Wenn Selbstregulierung mehr als nur ein ideologisches Schlagwort sein soll, dann sei es notwendig, die Rolle des Staates in der Regulierung zu überdenken und danach zu fragen, wie der Staat Selbstregulierung unterstützen könne (vgl. Gunningham/Rees 1997: 389).

Formen der Selbstregulierung, an denen der Staat beteiligt ist, können als *Co-Regulierung*<sup>1</sup> bezeichnet werden (vgl. Black 2001: 116; Gunningham/Rees 1997: 366). Die genehmigte und die angeordnete Selbstregulierung in Blacks Typologie etwa würden als Co-Regulierung gelten. Eine staatliche Drohung, die wie bei erzwungener Selbstregulierung zu einer Reaktion der Branche führt, erfüllt dagegen das Kriterium der staatlichen Beteiligung nicht. Während bei Selbstregulierung das „Selbst“ die regulierte Industrie meint, welche selbst Regeln aus-

---

<sup>1</sup> Vielfach werden auch die Begriffe Ko-Regulierung oder Co-Regulation verwendet.

arbeitet und durchsetzt, so verweist das „Co“ auf ein Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung und bezieht sich auf die Verantwortungsteilung zwischen einer Selbstregulierungsorganisation und staatlichen Akteuren (vgl. Latzer et al. 2002: 42; Oreja 1999). Innerhalb eines durch staatliche Regulierung vorgegebenen Rahmens wird die Branche zur Selbstregulierung verpflichtet, wobei sich die Selbstregulierungsorganisation um eine oder mehrere Komponenten von Regulierung kümmern kann: Co-Regulierung bezeichnet also eine „industry-association self-regulation with some oversight and/or ratification by government“ (Ayres/Braithwaite 1992: 102; siehe auch Ogus 2000: 596).

In Anlehnung an die Definitionen von Regulierung und Selbstregulierung kann Co-Regulierung definiert werden als Prozess der *Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch eine private Organisation auf Branchenebene im Auftrag des Staates und/oder in Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren*. Die Selbstregulierungsorganisation handelt bei Co-Regulierung folglich innerhalb eines staatlichen Regulierungsrahmens. In diesem Zusammenhang sprechen Kay/Vickers (1990: 240) von paralleler Regulierung: „The idea of parallel regulation is to have public regulation in tandem with self-regulation.“ Wie bei Selbstregulierung existiert als privater Akteur eine Selbstregulierungsorganisation, doch muss sich diese nicht (alleine) um alle drei Komponenten von Regulierung kümmern. So kann der Staat gewisse inhaltliche Vorgaben aufstellen (z. B. Mindeststandards), die ausgearbeiteten Regeln genehmigen, für die Arbeit der Organisation prozedurale Regeln festlegen oder an der Sanktionierung von Regelverstößen beteiligt sein. Dabei kann Co-Regulierung durch die nachträgliche staatliche Anerkennung bestehender Selbstregulierung oder auf staatliche Initiative hin zustande kommen (vgl. Palzer 2003b: 33)

Im deutschen Sprachraum hat sich für Co-Regulierung der von Hoffmann-Riem (1996: 300f.) geprägte Begriff der „regulierten Selbstregulierung“ etabliert. Er verortet solche Formen der Regulierung zwischen den beiden Polen staatlich imperativer Regulierung und privater Selbstregulierung: „[...] der Staat beschränkt sich darauf, die Strukturen zu schaffen, die eine Selbstregulierung ermöglichen, und gegebenenfalls in den Selbstregulierungsprozess einzugreifen, wenn und insoweit die Regulierungsziele durch Selbstregulierung nicht erreicht werden oder unerwünschte (Neben-)Effekte eintreten“ (Hoffmann-Riem/Schulz/Held 2000: 50). Mit regulierter Selbstregulierung werde die Eigendynamik gesellschaftlicher Teilbereiche respektiert, indem Raum für die Einbringung privaten Wissens und privater Initiative bestehe, gleichzeitig aber die Wahrung des Allgemeinwohls über rechtliche Rahmen-, Struktur- oder Zielvorgaben gesichert werde, die über die allgemeine Rechtsordnung hinausgehen (vgl. Finckh 1998: 45f.). Damit ist direkt die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten angesprochen. Bei Co-Regulierung nehme der Staat eine Gewährleistungsverantwortung wahr, welche sicherstellen soll, dass die Aufgabenwahrnehmung durch private Akteure dem Gemeinwohl verpflichtet bleibt: „[...] it needs a sufficiently powerful state to motivate self-regulation which takes account of public interests and does not only benefit the participating actors themselves. Self-regulation in the context of modern governance is always regulated



self-regulation“ (Mayntz 2003: 4). Der sogenannte Gewährleistungsstaat formuliert einen rechtlichen Rahmen und überwacht die Einhaltung der Regeln. Ergänzend habe der Staat eine Auffangverantwortung inne, sollte die Selbstregulierung versagen (vgl. Hoffmann-Riem 2000: 156; 2001: 26-31).

In der Literatur wird folglich argumentiert, dass sich Nachteile reiner Selbstregulierung mit Co-Regulierung vermeiden lassen. Ein allfälliges Fehlverhalten von Selbstregulierungsorganisationen, so die Verfolgung von Eigeninteressen durch die Industrie, soll mit einer staatlichen Aufsicht nicht unentdeckt bleiben oder zumindest erschwert werden. Die Vorteile von Selbstregulierung liessen sich so mit einer funktionierenden staatlichen Aufsicht kombinieren: „One of the fundamental needs of any self-regulatory system is that there be some umpire to oversee and ensure industry’s compliance with its obligations to the public interest self-regulatory scheme“ (Grainger 1999: 39). Doch auch Co-Regulierung beinhaltet nicht nur Vorteile. Zum einen sind die Möglichkeiten des Staates, das Verhalten der Selbstregulierungsorganisation zu überwachen, aufgrund von Informationsasymmetrien beschränkt (vgl. Ogus 2000: 596). Zum anderen ist es problematisch, dass Co-Regulierung als Kooperation zwischen dem Staat und privaten Akteuren dargestellt wird. Es sollte nicht vergessen gehen, dass Co-Regulierung nicht auf Freiwilligkeit der regulierten Branche beruht, sondern staatlich vorgegeben ist.

### **2.1.3 Vom Regulierungsstaat zu Governance?**

Die Liberalisierung der 1980er Jahre habe, so wird argumentiert, zu einer Neuordnung der staatlichen Aktivitäten geführt und sei Ausdruck eines neuen Staatsverständnisses: dem Übergang vom Wohlfahrts- oder Leistungsstaat hin zu einem Regulierungsstaat (vgl. Grande 1998: 46). Mit Kaufmann (1996: 19-33) können in einer historischen Perspektive vier Staatsdiskurse unterschieden werden. Während im sogenannten „Polizeistaat“ die Legitimität staatlicher Herrschaft den Kern der Debatte ausmachte, wird mit „Rechtsstaat“ die Reduktion der Staats-tätigkeit auf die öffentliche Sphäre in Verbindung gebracht. Nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte der Diskurs um den „Sozial- und Wohlfahrtsstaat“ (auch Leistungsstaat, da der Staat bestimmte Güter selbst produzierte). Dieser widmete sich der Minderung entstandener sozialer Probleme und Differenzen. Aus der Kritik an diesem als interventionistisch betrachteten Wohlfahrtsstaat, der ein Ansteigen der Staatsaufgaben mit sich brachte, entstand schliesslich die Idee des „Steuerungs- oder Regulierungsstaates“, die eine Liberalisierung implizierte.

Doch ist es, gerade angesichts der Existenz nicht-staatlicher Regulierung in Form von Selbst- und Co-Regulierung, sinnvoll vom Konzept eines Regulierungsstaates zu sprechen? Im Folgenden wird zuerst geklärt, was mit dem Begriff Regulierungsstaat gemeint ist, bevor mit Governance auf eine breitere Perspektive eingegangen wird. Dabei wird argumentiert, dass es nicht weiterführend ist, einen Gegensatz zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung aufzubauen, sondern dass vielmehr das Gesamt der Formen der Regelung ge-

sellschaftlicher Sachverhalte betrachtet werden sollte – das heisst sowohl staatliche Regulierung als auch Selbstregulierung und die verschiedensten Mischformen.

### 2.1.3.1 **Regulierungsstaat und neue Formen des Regierens**

Charakteristisch für den Regulierungsstaat sei eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft: Während im Konzept des Wohlfahrtsstaates der Staat viele Leistungen selbst erbracht habe, seien im Regulierungsstaat viele Aufgaben an die Gesellschaft abgetreten worden (vgl. Levi-Faur 2005: 15; Jordana/Levi-Faur 2004: 11; Braithwaite 2000: 223f.). Folglich wird die Verantwortung zwischen Staat und Privaten neu aufgeteilt. Dies impliziert keinen Abbau staatlicher Verantwortung, wohl aber einen Umbau, indem der Regulierungsstaat sich auf eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung konzentriert (vgl. Hoffmann-Riem 2000: 156; Hoffmann-Riem 2001: 24f., 27; Schuppert 1997: 575). Grande (2007: 276) spricht in Zusammenhang mit dem Regulierungsstaat von der Herausbildung neuer staatszentrierter transnationaler Regulierungsregimes, die „die Gesamtheit aller Akteure, Verfahren, Instrumente, Normen sowie Regeln, die für den Verlauf sowie das Ergebnis staatlicher Regulierung in einem Sektor von Bedeutung sind“ umfassen.

Doch gibt es diesen Regulierungsstaat wirklich? Und wenn ja, wie ist er ausgestaltet? Für Moran (2002: 411f.) sind drei Antworten auf diese Frage denkbar: 1) Der Regulierungsstaat ist eine Fiktion der Wissenschaft, 2) der Regulierungsstaat existiert und ist von nationalen Faktoren geprägt, 3) der Regulierungsstaat existiert und ist Ausdruck einer neuen Art des Regierens.

Die erste Antwort, dass der Regulierungsstaat eine Fiktion der Wissenschaft sei, stelle keinen Grund zur Aufregung dar (vgl. Moran 2002: 411): Der Diskurs um den Regulierungsstaat sei eine Art intellektuelle Feuerstelle, um welche sich Sozialwissenschaftler versammeln und miteinander sprechen könnten. Diese Antwort erscheint aber letztlich unbefriedigend, da sich empirisch tatsächlich Veränderungen in Form von Deregulierung, Privatisierung und Reregulierung beobachten lassen. Wenn wir davon ausgehen, dass es so etwas wie einen Regulierungsstaat gibt, so stellt sich indes die Anschlussfrage, wodurch sich dieser besonders auszeichnet.

Eine lebhafte wissenschaftliche Debatte findet über Morans (2002: 412) zweite Antwort, dass der Regulierungsstaat stark durch nationale Faktoren bedingt sei, statt. Dabei ist äusserst umstritten, wie der Regulierungsstaat in Europa ausgestaltet ist, insbesondere, ob er auf nationaler oder auf europäischer Ebene angesiedelt ist (vgl. Jordana/Levi-Faur 2004: 9). Unterschieden werden kann, so fassen Eberlein/Grande (2005: 91-94) die Diskussion zusammen, zwischen der Europäisierungsthese, der Nationalisierungsthese und der Differenzierungsthese:

- Europäisierung: Der Übergang vom Leistungs- zum Regulierungsstaat habe zu einem Transfer staatlicher Aufgaben von der nationalen auf die supranationale Ebene geführt.

Aufgrund dieser Delegation sei der Regulierungsstaat nicht der Nationalstaat. Diese Position wird in erster Linie Majone zugeordnet.

- Nationalisierung: Der Regulierungsstaat sei durch Deregulierung und Privatisierung auf nationaler Ebene entstanden. Staatstraditionen und national unterschiedliche Institutionen spielten folglich eine wichtige Rolle, weshalb auch von Regulierungsstaaten statt von einem Regulierungsstaat gesprochen werden könne (vgl. Jordana/Levi-Faur 2004: 9).
- Differenzierung: Regulierung betreffe sowohl die nationale als auch die europäische Ebene. „The thesis asserts that the simultaneity of Europeanization, privatization, liberalization and regulation is bringing about a horizontal and vertical differentiation of regulatory authority [...]“ (Eberlein/Grande 2005: 93). Nationale Regulierungsregimes seien in transnationale Regulierungsstrukturen eingebunden.

Während die Differenzierungsthese als vermittelnde Position einleuchtet, so darf nicht übersehen werden, dass diese Argumentation die Europäisierungsthese stark vereinfacht. Majone selbst weist darauf hin, dass der Transfer von Regulierungsaufgaben auf die europäische Ebene zu einer Zunahme nationaler Regulierungstätigkeit geführt hat. „European integration has meant ‚rule creation‘ – new and generally better rules at the national and supranational levels – rather than simply ‚rule diversion‘ from one level of government to another“ (Majone 1996b: 59). Auch die angeblich so eindeutige Nationalisierungsthese erscheint bei näherer Betrachtung weniger monolithisch: Levi-Faur (2005: 28) etwa bezeichnet den Regulierungsstaat als „diffused rather than reproduced independently as a discrete event in each country and sector“, womit der Blick auf Diffusionsprozesse zwischen Staaten gelenkt wird, welche – neben politischen und kulturellen Traditionen – ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Zudem darf nicht übersehen werden, dass auch innerhalb von Nationalstaaten die Ausgestaltung des Regulierungsstaates von Sektor zu Sektor variiert (vgl. Jordana/Levi-Faur 2004: 9).

Unabhängig davon, wo der Regulierungsstaat zuhause ist, kann die dritte Antwort von Moran betrachtet werden. Der Regulierungsstaat sei Ausdruck einer neuen Art des Regierens: „The regulatory state is part of a new governing paradigm“ (Moran 2002: 412). Die zentrale Stellung des Staates und die Beschränkung der Regulierungsperspektive auf staatliche Regulierung werden dabei infrage gestellt. Gerade angesichts der folgenden Probleme, mit denen sich staatliche Regulierung konfrontiert sieht, erscheint dies notwendig (vgl. Black 2001: 106-111; Black 2002: 3-6):

- Komplexität: Die sozialen Probleme, die mit Regulierung gelöst werden sollen, sind äußerst komplex. „These increasing complexities also require new sources of expertise, something which makes government more dependent on external sources of knowledge“ (Pierre/Peters 2000: 66).
- Fragmentierung des Wissens und der Machtausübung: Keiner der involvierten Akteure hat alleine das notwendige Wissen, um komplexe Regulierungsaufgaben zu lösen. Zudem können nicht nur staatliche Akteure, sondern auch andere Akteure regulieren.

- Autonomie: Regulierung kann nur eingeschränkt funktionieren, da die Regulierten autonom sind.
- Interdependenzen: Regulierung ist das Produkt eines Prozesses, an dem verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure beteiligt sind. Kein Akteur kann den Regulierungsprozess alleine bestimmen.
- Auflösung der Trennung Staat/Privat: Regulierung muss nicht auf Gesetzen basieren, sondern kann das Resultat der Interaktion von Netzwerken sein, die ohne rechtliche Sanktionen auskommen.

Diese deutlich weniger staatszentrierte Perspektive wird nicht nur der Tatsache gerecht, dass staatliche Regulierung alleine nicht immer den Ansprüchen genügt, sondern scheint auch die passendere Beschreibung einer Gesellschaft zu sein, in der nicht-staatliche Möglichkeiten der Regelung – teilweise seit Langem – eine wichtige Rolle spielen. Indes kann darüber debattiert werden, inwiefern es Sinn macht, bei dieser Ausweitung der Perspektive überhaupt noch von einem Regulierungsstaat zu sprechen.

Scott (2004: 146f.) etwa argumentiert, dass es notwendig wird, von einem Postregulierungsstaat zu sprechen, der sich vom durch die Liberalisierung entstandenen Regulierungsstaat bereits wieder deutlich unterscheidet: „I suggest that a defining characteristic of ‚post-regulatory state‘ thinking generally is a loosening of the sharp distinction between states and markets and between the public and the private.“ Konkret zeichne sich der Postregulierungsstaat durch eine Vielfalt der Normen (Regelsetzung durch staatliche und nicht-staatliche Organisationen), der Kontrollmechanismen (hierarchisch und nicht-hierarchisch), der Kontrolleure (staatlich und nicht-staatlich) sowie der Kontrollierten (ökonomische Akteure und andere) aus (vgl. Scott 2004: 161-166). Und auch für Levi-Faur (2005), der indes von Regulierungskapitalismus spricht, geht diese neue Ordnung über Deregulierung, Privatisierung und Reregulierung hinaus und umfasst auch neue Regulierungsformen, die Stärkung von Selbstregulierung sowie neue transnationale Regulierungsnetzwerke.

Dass eine Loslösung von einem zu staatszentrierten Konzept des Regulierungsstaates notwendig ist, betont insbesondere Black (2002: 1): „We should [...] begin to take seriously the notion [of/M.P.] a ‚regulatory society‘ in which we recognise that regulation is not ‚centred‘ on the state, but instead is ‚decentred‘, diffused throughout society.“ Dieses Neudenken der Regulierung macht deutlich, dass ein nicht auf den Staat beschränktes Verständnis von Regulierung für die Analyse einer Vielzahl von Regulierungsarrangements notwendig ist, an denen staatliche und nicht-staatliche Akteure in komplexen Interaktionen beteiligt sind (vgl. Black 2002: 21). „Dezentrierte“ Regulierung umfasst den Regulierungsstaat, aber nicht nur. Nicht-staatliche Formen der Regulierung und die Vielfalt an Zusammenarbeitsmöglichkeiten zwischen dem Staat und Privaten werden ebenso erfasst. Der Anspruch an „dezentrierte“ Regulierung lautet folglich, dass sie hybriden Charakters ist (Zusammenarbeit staatlicher und

nicht-staatlicher Akteure), eine Vielzahl von Instrumenten einsetzt und nicht aus direkten Interventionen besteht, sondern indirekt oder prozedural erfolgt (vgl. Black 2001: 111).

Unter „dezentrierter“ Regulierung wird somit einiges thematisiert, was in der Governance-Debatte, die derzeit Hochkonjunktur hat, von Bedeutung ist. Anders als Regulierung, die in der politisch-praktischen Debatte entweder als unnötige Einschränkung der freien Marktwirtschaft oder als Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung sozialer Errungenschaften betrachtet und deren differenzierte wissenschaftliche Analyse nicht wahrgenommen wird, gilt Governance in der Praxis als Lösung für vielerlei Probleme und wird von Akteuren jedwelcher politischer Färbung gerne propagiert.

### 2.1.3.2 Begriff der Governance

Zunächst fällt die begriffliche Nähe von Governance zu „government“ auf. Die Ähnlichkeit kommt nicht von ungefähr. Die Begriffe lassen sich auf das lateinische „gubernare“ zurückverfolgen, welches zugleich das Steuern eines Schiffes als auch die Lenkung eines Staates bezeichnete (vgl. Botzem 2002: 16; Klenk/Nullmeier 2003: 17). Und lange Zeit bezeichnete Governance im Englischen auch nichts anderes als die Tätigkeit sowie Art und Weise (staatlichen) Regierens. Heute indes wird mit Governance etwas Neues und Modernes verstanden, das besser geeignet sein soll, um mit aktuellen Entwicklungen Schritt halten zu können.

Die wichtigsten Zusammenhänge, in denen der Begriff Governance benutzt wird, sollen kurz ausgeführt werden (vgl. Benz 2004: 15-18; Kersbergen/Waarden 2004: 144-152; Rhodes 1997: 47-53; 1996: 653-660; Brunnengräber et al. 2004; Botzem 2002: 16-19). Diese Vielzahl an Verständnissen des Governance-Begriffes lässt sich mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und mit seiner Verwendung in der politischen Praxis erklären. Insgesamt aber lässt sich feststellen, dass Governance aus dem angelsächsischen Raum stammt und folglich mit einer bestimmten Vorstellung von Staatlichkeit in Verbindung steht.

Als wissenschaftlicher Begriff stammt Governance aus der *Ökonomie*. Zuerst wurde Governance in Zusammenhang mit der neuen Institutionenökonomie, insbesondere der Transaktionskostentheorie, verwendet (vgl. Brunnengräber et al. 2004: 14; Benz et al. 2007: 11). In Untersuchungen zur Unternehmensorganisation bezeichnete Williamson mit Governance „institutionelle Regelungen in Unternehmen, d. h. die Leitungs- und Verwaltungsstrukturen sowie die vertikalen und horizontalen Interaktionsmuster des Unternehmens, die der Verringerung von Transaktionskosten dienen“ (Benz 2004: 15). Firmenhierarchie wird dabei als Alternative zu einer Koordination über den Markt verstanden. Zudem wurden unter dem Stichwort Economic Governance sektorale Transformationsprozesse untersucht. Heute indes dominiert die Betrachtung einzelner Unternehmen die Governance-Debatte in den Wirtschaftswissenschaften. Von Corporate Governance wird gesprochen, wenn es um die Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle bei Unternehmen (vgl. Fama/Jensen 1983) und folglich die Beziehung zwischen Eigentümern und Management geht. Insbesondere die Diskussion um Managerlöhne, Abgangsentschädigungen und das Verhältnis von Verwaltungs-

oder Aufsichtsrat und Management haben der Corporate Governance eine hohe Aufmerksamkeit beschert. Im Folgenden werden diese unternehmensbezogenen Ansätze von Governance, die sich durch eine Dominanz der Agenturtheorie auszeichnen, nicht weiter vertieft.

In der *Politikwissenschaft* dagegen entstammt die Auseinandersetzung mit Governance dem Teilgebiet der internationalen Beziehungen (vgl. Benz et al. 2007: 11f.). Internationale Organisationen, Regimes und Verträge werden als Formen der Global Governance gesehen, die sich um transnationale Probleme kümmert und der die Durchsetzungsmöglichkeiten von Nationalstaaten nicht zur Verfügung stehen. Im Mittelpunkt stehen die Kooperationen zwischen souveränen Nationalstaaten in einem internationalen System, das für Kooperationen als nicht sonderlich förderlich bezeichnet werden kann (vgl. Kersbergen/Waarden 2004: 145). Insbesondere der Sammelband von Rosenau/Czempiel hat diesen Forschungsstrang geprägt: „Governance without Government“, so Rosenau (1992: 6), „presumes the absence of some overarching governmental authority at the international level.“ Governance dient folglich „der Beschreibung von Herrschaftsstrukturen, die ohne eine souveräne, d. h. mit der Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung und Durchsetzung kollektiver Entscheidung ausgestattete Instanz auskommen müssen“ (Benz 2004: 16). Verwendung findet auch der Begriff der Mehr-Ebenen-Governance oder Multilevel Governance. Grundsätzlich wird damit die Mitwirkung verschiedener Entscheidungsebenen, z. B. global, europäisch, national oder subnational, bezeichnet (vgl. Kersbergen/Waarden 2004: 149f.). Unterstellt wird nicht einfach eine Gliederung des politischen Systems in verschiedene Ebenen, sondern es geht um die Beziehung dieser Ebenen zueinander bei Aufgaben, die der Zusammenarbeit bedürfen (vgl. Benz 2005: 96). Der Begriff kann sowohl für die klassische Föderalismusforschung als auch für die Untersuchung internationaler Beziehungen, wenn es um den Zusammenhang nationaler und internationaler Politik geht, benutzt werden. Geprägt wurde Multilevel Governance aber in erster Linie in der Europaforschung. „EU-Europa gilt als Paradebeispiel eines Mehrebenensystems und European Governance als Musterbeispiel für ‚multilevel Governance‘“ (Schuppert 2007a: 293). European Governance befasst sich folglich mit den begrenzten Fähigkeiten der EU zur hierarchischen Steuerung (vgl. Börzel 2005). Auf die Analyse von Entwicklungen auf nationalstaatlicher Ebene wurde der Governance-Begriff der internationalen Beziehungen später ebenfalls übertragen (vgl. Benz 2004: 17). In Anbetracht der Probleme staatlicher Regulierung wird mit Governance die Aufmerksamkeit auf Regulierungsmöglichkeiten jenseits des Staates gelenkt. Neben rein privaten Lösungen wird so auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bei der Setzung und Durchsetzung von Regeln thematisiert. Analytisch fallen folglich unter Governance nicht nur staatliche Regulierung, sondern auch Formen der Selbst- und Co-Regulierung.

Zusätzlich zu diesen Auseinandersetzungen mit Governance in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften findet der Begriff auch in der *politischen Praxis* rege Verwendung. So hat sich die Weltbank seit den 1980er Jahren der Verbreitung von sogenannter Good Governance verschrieben. Entwicklungsländern werden dabei Prinzipien der „guten“ Regierungsführung

näher zu bringen versucht. Indes wird Good Governance, vorab von der OECD, auch für Länder mit entwickelten Wirtschaftssystemen propagiert, um Reformen auf dem Weg hin zu einer effizienteren Regierungsführung zu benennen (vgl. Botzem 2002: 16f.; Kersbergen/Waarden 2004: 144f.; Benz 2004: 18). Dabei werden gar Verwaltungsreformen (New Public Management) als Governance bezeichnet (vgl. Rhodes 1996: 655).

Diese kurze Darstellung der verschiedenen Governance-Begriffe in Wissenschaft und Praxis vermag die Schwierigkeiten zu verdeutlichen, mit denen eine *Definition* von Governance behaftet ist. Insbesondere dadurch, dass es sich um einen relativ neuen Begriff handelt, hat sich auch innerhalb bestimmter Disziplinen noch keine mehr oder weniger anerkannte Definition herauskristallisiert. Governance ist geradezu zu einem „catch-all-word“ (vgl. Lange/Schimank 2004: 18) geworden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Governance-Ansätze in der Politikwissenschaft, da diese für eine Analyse von Medienpolitik am Fruchtbarsten erscheinen. Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Governance fokussiert auf allgemein verbindliche Entscheidungen als genuinelym Gegenstand des Faches (vgl. Donges 2007b: 9; Pierre/Peters 2005: 133).

In ihrer Definition des Begriffes bezeichnen Lange/Schimank (2004: 19, 24) Governance als Koordination und Steuerung der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren und als auf institutionalisierten Regelsystemen beruhend. Ähnlich die Sichtweise von Kooiman (2003: 7), der Governance als „interactions taking place between actors within social-political situations“ betrachtet oder von Pierre (2000: 3f.), der unter Governance „sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational organizations“ versteht. Die Interaktionsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren laufen dabei im Rahmen institutionalisierter Regelsysteme ab. Governance zeigt hier seine Doppelnatur, indem sich der Begriff sowohl auf die Prozesse der Interdependenzbewältigung oder Regelung (d. h. die Interaktionen von Akteuren), als auch auf die Strukturen, innerhalb derer sich die Prozesse vollziehen, bezieht (vgl. Mayntz 2005: 15; Benz 2004: 25; Pierre/Peters 2000: 14, 22; Donges 2007b: 9). In diesem Zusammenhang kann auch von Governance erster und zweiter Ordnung gesprochen werden (Kooiman 2005: 165). Damit wird auch die Nähe von Governance und Regulierung deutlich: „Wenn Governance [...] als Versuch der Handlungskoordination durch Regelungsstrukturen verstanden werden kann, die ihrerseits das Verhalten der ihnen unterworfenen Akteure rahmenhaft steuern, dann ist Governance vor allem Regulierung“ (Schuppert 2005: 395) – sei diese nun staatlich oder nicht.

Die verschiedenen Definitionen von Governance können danach differenziert werden, ob sie sich auf ein breites oder ein enges Verständnis abstützen. *Enge Definitionen* des Begriffes betonen den Gegensatz zwischen hierarchischen staatlichen Eingriffen in die Gesellschaft („Government“) und kooperativer Regelung (Governance). So verstanden schließt Governance klassische (hierarchische) staatliche Regulierung aus und bezieht sich alleine auf Kooperationen und Regelungen in Netzwerken, in denen der Staat zwar beteiligt sein kann,

aber nur ein Akteur unter anderen ist (vgl. Mayntz 2005: 18; Benz 2004: 18; Treib/Bähr/Falkner 2007: 4; Pierre/Peters 2000: 15; Börzel 2005: 78; Meier 2007: 216). „In the restricted sense it only comprises types of political steering in which non-hierarchical modes of guidance [...] are employed, and/or public and private actors are engaged in policy formulation“ (Héritier 2001: 2). *Breite Definitionen* dagegen beziehen sich auf die gesamte sektorale Regulationsstruktur:

„Governance meint das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66).

Governance ist folglich eine „Sammelbezeichnung“ (Mayntz 2005: 18) für sämtliche Formen der Regelung, unabhängig von Form (hierarchisch oder nicht), Akteurkonstellationen (öffentlich und/oder privat) oder Ebene. Governance findet nicht (nur) jenseits des Staates statt, sondern umfasst auch traditionelle staatliche Regulierung (vgl. Héritier 2001: 2; Benz 2004: 19; Benz et al. 2007: 13; Börzel 2005: 73f.; Meier 2007: 216). „Governance [...] is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms [...]“ (Rosenau 1992: 4). Insofern ist Governance der breitere Begriff als Regulierung und „refers to the sum total of mechanisms, both formal and informal, national and supranational, centralized and dispersed“ (Freedman 2008: 14). Im Folgenden wird dieses breite Verständnis von Governance vertreten.

#### 2.1.3.3 Governance als neues Regieren und als wissenschaftliche Perspektive

Governance besitzt eine doppelte Bedeutung. Auf der einen Seite bezieht sich Governance auf eine Veränderung im Untersuchungsgegenstand, auf veränderte politische Strukturen, Prozesse und Inhalte. Auf der anderen Seite ist Governance gleichzeitig eine wissenschaftliche Perspektive, die auch normativ-beratend Handlungsempfehlungen erarbeiten kann (vgl. Pierre 2000: 3; Pierre/Peters 2000: 14, 24; Donges 2007b: 11).

„Wenn [...] der Begriff Governance verwendet wird, so kann dies zweierlei bedeuten: Zum einen kann dies eine neue Sicht der unveränderten Realität implizieren, womit andere Aspekte betont werden als mit den alten Begriffen. Zum anderen kann der neue Begriff aber auch auf wirkliche Veränderungen hinweisen. [...] Die zunehmende Verbreitung des Governance-Begriffs in den Sozialwissenschaften [...] ist vor dem Hintergrund eines solchen doppelten Prozesses der Veränderung der Realität und der Wahrnehmungen bzw. Interpretationen dieser Realität zu sehen. Mit ihm werden keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen ‚auf den Begriff gebracht‘“ (Benz 2004: 13).

*Governance als Veränderung im Gegenstand:* Aufgrund der Probleme, mit denen sich staatliche Regulierung konfrontiert sieht, die zu einer verminderten Wirksamkeit herkömmlicher Regulierungsinstrumente sowie zu einer erschwerten Implementation und Durchsetzung führen, wird Governance oftmals als Reaktion auf diese veränderten Bedingungen verstanden. „Dieser Ansatz basiert auf der Erkenntnis, dass der Gesellschaftswandel auch zu einer grund-



sätzlichen Veränderung von Staatlichkeit führt“ (HBI/EMR 2006: 17). Governance bedeutet dann einen Formwandel staatlichen Handelns: Nicht mehr direkte staatliche Eingriffe, sondern Verhandlungen in Netzwerken und Kooperationen mit nicht-staatlichen Akteuren, also ein Management von Interdependenzen, ist die zentrale Staatsaufgabe geworden. „[...] governance signifies a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing; or a *changed* condition of ordered rule; or the *new* method by which society is governed“ (Rhodes 1996: 652f./Hervorheb. i.O.). Trotzdem bleibt der Staat aber ein wichtiger Akteur – auch dann, wenn er keine hierarchischen Eingriffe vornimmt (vgl. Mayntz 2004: 72; Peters/Pierre 1998: 226; Kersbergen/Waarden 2004: 155; Pierre/Peters 2005: 3). Der Staat spielt, nur schon aufgrund des Gewaltmonopols und der von ihm erwarteten Verantwortungswahrnehmung für das öffentliche Interesse, weiterhin eine besondere Rolle (vgl. Black 2001: 105, 145). „The new governance, we reiterate, does not mean the end or decline of the state but the transformation and adaptation of the state to the society it is currently embedded in. In particular the state remains crucial as a goal-setting structure [...]“ (Pierre/Peters 2000: 68).

*Governance als wissenschaftliche Perspektive:* Die Governance-Perspektive beleuchtet Aspekte in Politik und Regulierung, die mit anderen Ansätzen entweder nicht gesehen oder nicht in den Mittelpunkt gestellt wurden. „[...] as well as being ‚something‘, governance is a ways of viewing the world of politics and government. It makes us focus attention on things that happen and the ways in which they happen“ (Pierre/Peters 2000: 24). Governance impliziert folglich nicht zwingend eine Veränderung im Gegenstand: Ob ein Phänomen alt oder neu ist, ist keine definitorische Frage, sondern muss für jedes Politikfeld empirisch geklärt werden: „Many supposedly innovative forms of governance, which owe their being labelled ‚new‘ to the fact that they occurred rather recently in one particular field of study, may turn out to be quite old in other contexts [...]“ (Treib/Bähr/Falkner 2007: 10). Als wissenschaftliche Perspektive bietet Governance neue Instrumente für die Analyse von Politik und Regulierung, die auch die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure betonen. „We now have better ways of identifying and conceptualizing the role of non-state actors, but those actors were influential even before social scientists had the right words to capture their involvement in the process“ (Pierre/Peters 2000: 30). Gerade auch im Bereich der Medien finden sich schon seit Langem, zumindest in der Presse, nicht-staatliche Formen der Regulierung (siehe Kapitel 2.2.1). Nicht alles also, was mit Governance bezeichnet wird, ist neu. Insofern ist es sinnvoll, Governance weniger an Veränderungen der Regulierung festzumachen (die sicherlich auch stattfinden), sondern als wissenschaftliche Perspektive zu betrachten. „The debate over governance may simply be the academic community catching up with the reality of the public sector in the contemporary world“ (Peters/Pierre 1998: 240). Die Governance-Perspektive hilft bei der Beschreibung, der Analyse und dem Verstehen bestimmter Phänomene, welche sich mit anderen Theorien nicht erklären oder nur schon entdecken lassen (vgl. Donges 2007b: 21; Pierre/Peters 2000: 29f.). Governance ist dabei nicht nur deskriptiv, sondern auch analytisch und „[...] impliziert eine spezifische Sicht auf die Wirklichkeit, indem die Inter-

dependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung [...]“ (Benz et al. 2007: 15) interessieren.

Im deutschsprachigen Raum und insbesondere in Deutschland arbeitet sich die sozialwissenschaftliche Diskussion um Governance stark an der Steuerungstheorie ab. Da, so wird konstatiert, die kognitive Prämisse der Steuerungstheorie – die klare Unterscheidung von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt – zunehmend entfalle, sei ein Abschied von der Akteurzentriertheit notwendig, um Probleme der Handlungskoordination verstehen zu können. Governance sei nicht einfach eine Weiterentwicklung der Steuerungstheorie, sondern ein Perspektivenwechsel, der die Aufmerksamkeit auf andere Aspekte der Wirklichkeit lenke: So rücke die Frage nach verschiedenen Foren der Regelung, d. h. nach Strukturen und Institutionen, in den Mittelpunkt. Anders als die von der kontinentaleuropäischen Staatsvorstellung geprägte Steuerungstheorie sei Governance nicht akteur- und staatszentriert, sondern institutionalistisch (vgl. Mayntz 2005: 11, 13, 16; Schuppert 2005: 381; 2007b: 25).

Kersbergen/Waarden (2004) haben versucht, die wichtigsten Charakteristika der Governance-Perspektive zusammenfassend darzulegen:

„First of all, the approach is pluricentric rather than unicentric. Second, networks, whether inter- or intraorganizational, play an important role. These networks organize relations between relatively autonomous, but interdependent, actors [...]. In these networks, hierarchy or monocratic leadership is less important, if not absent. The formal government may be involved, but not necessarily so, and if it is, it is merely one – albeit an important – actor among many others. Third, one finds an emphasis on processes of governing or functions as against the structures of government. [...] Fourth, the relations between actors pose specific risks and uncertainties, and different sectors have developed different institutions to reduce these in order to make cooperation possible or easier. Finally, many approaches are normative“ (Kersbergen/Waarden 2004: 151f.).

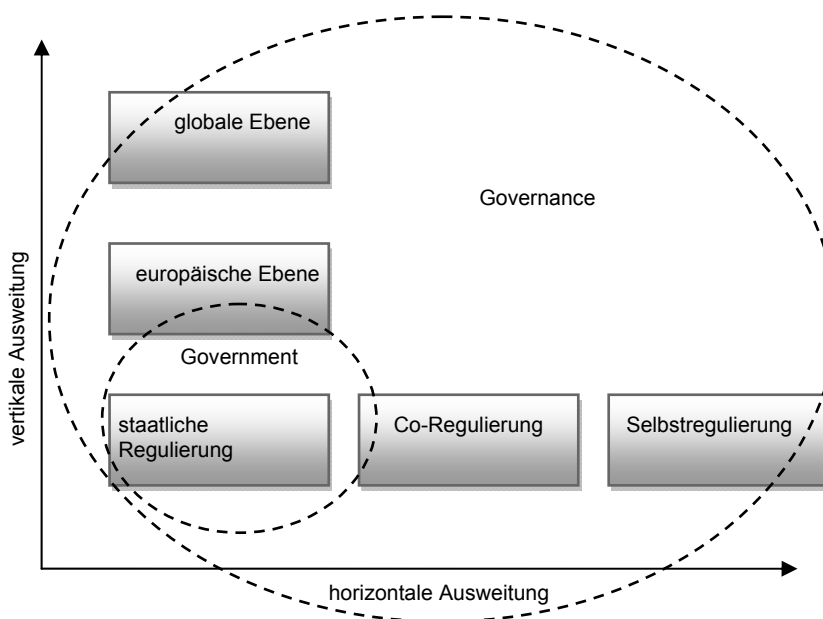
Besonders relevant erscheinen das veränderte Bild von Staatlichkeit, die Ausweitung auf zusätzliche (Regulierungs-)Akteure, die Auseinandersetzung mit Institutionen sowie der Verweis auf die Normativität vieler Ansätze.

Erstens geht Governance *nicht mehr von einem einheitlichen oder monolithischen Akteur „Staat“* aus, der steuernd und koordinierend in die Gesellschaft eingreift (vgl. Donges 2007b: 9; Meier 2007: 216f.). Vielmehr ist von staatlichen Akteuren die Rede, da der Staat als „differenziertes Geflecht nur teilweise hierarchisch miteinander verbundener Akteure“ (Mayntz 2005: 15) betrachtet wird.

Zweitens macht eine Governance-Perspektive deutlich, dass nicht nur staatliche Akteure regulierend tätig sind, sondern der Blick auf *nicht-staatliche und nicht-nationalstaatliche Akteure* ausgeweitet werden muss. Wie auch die Diskussion um „dezentrierte“ Regulierung aufzeigt, spielen nicht-staatliche Akteure in der Regulierung eine wichtige Rolle. „In the age of governance regulatory control is perceived as diffused through society with less emphasis on the sovereign state“ (Scott 2004: 166). Anders als „Government“ beschränkt sich

Governance nicht auf staatliche Regulierung, sondern umfasst verschiedenste politische, ökonomische und gesellschaftliche Akteure (vgl. Donges 2007b: 9f.; Klenk/Nullmeier 2003: 18). Selbst- und Co-Regulierung rücken mit Governance automatisch in den Mittelpunkt: „Governance im modernen Staat besteht [...] aus dem Neben- und Miteinander von Regelungsformen, die von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen“ (Mayntz 2004: 68). Das Kontinuum reicht von hoheitlicher staatlicher Regulierung über Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Akteure bis hin zu Selbstregulierung durch private Organisationen (vgl. Mayntz 2003: 4; 2004: 69f.). Governance betont folglich das Nebeneinander staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung. Zudem wird auch die zunehmende Bedeutung europäischer und globaler Akteure berücksichtigt (vgl. Donges 2007b: 9f.). Nicht nur entstanden durch den europäischen Integrationsprozess neue Akteure. Auch wurde das nationalstaatliche Regieren (Governance by Government) schon durch ein internationales Regieren, also eine Zusammenarbeit von Staaten (Governance with Government), ergänzt (vgl. Zürn 2005: 127f.). Insofern kann Governance als horizontale und vertikale Ausweitung von Regulierung verstanden werden (vgl. Puppis 2007a: 59-63). Governance erfasst nicht nur die Entwicklung hin zu einer „Multilevel-Governance“, sondern auch die Regulierung durch private Akteure (siehe Abb. 3):

**Abb. 3: Governance als horizontale und vertikale Ausweitung von Government**



Quelle: Puppis (2007a: 62)

Beide Prozesse – die Einbeziehung privater Akteure und das Zusammenspiel mehrerer Ebenen – können auch in gemischter Form stattfinden, was auch als transnationales Regieren (Governance without Government) bezeichnet werden kann (vgl. Zürn 2005: 127f.). „Increasingly, governance decisions are made in complicated networks encompassing supranational, national and sub-national actors – public, semi-public and private“ (Kersbergen/Waarden

2004: 155). Dies bedeutet nicht, dass die Governance-Perspektive den Blick auf die Regulierungstätigkeit staatlicher Akteure versperrt. Vielmehr wird eine Betrachtung sämtlicher Formen der Regulierung ermöglicht.

Drittens beinhaltet Governance eine *institutionalistische Denkweise* (vgl. Mayntz 2005: 14; Schuppert 2005: 432). Dies bedeutet nun nicht, dass Akteure bedeutungslos wären oder in der Governance-Perspektive keinen Platz hätten. Doch bei Governance steht „[...] nicht die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkungen auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure [...]“ (Mayntz 2005: 14) im Vordergrund. Governance bezieht sich folglich auf die institutionalisierten Regelungsstrukturen und -prozesse und weniger auf die handelnden Akteure und ihre Intentionen (Donges 2007a: 69). Diese institutionalistische Denkweise bedeutet auf der einen Seite, dass das Handeln der regulierten Organisationen durch diese Regelungsstrukturen zugleich ermöglicht und begrenzt wird (vgl. Mayntz 2005: 17; Donges 2007b: 18).

„Die mit dem Begriff ‚Governance‘ bezeichneten Regelungsstrukturen sind daher als Institutionen anzusehen, als auf Dauer angelegte, durchsetzungsfähige Regelsysteme, die normative Erwartungen schaffen, ihre Einhaltung durch den Aufbau von Durchsetzungsregeln fördern, die Präferenzbildung der an ihr beteiligten Akteure beeinflussen und schliesslich als kulturelle Selbstverständlichkeiten von den Akteuren akzeptiert werden“ (Donges 2007b: 19).

So betrachtet haben Institutionen nicht nur eine verhaltensregulierende, sondern auch eine normative und eine kulturell-kognitive Dimension: Institutionen rahmen das Verhalten von Akteuren nicht nur durch verbindliche Regeln, sondern auch durch von den Akteuren internalisierte Werte sowie von ihnen kulturell fundierte Verhaltensregeln (vgl. Schuppert 2005: 435). Auf der anderen Seite sind Regulierungsorganisationen – sowohl staatliche Regulierungsbehörden als auch Selbstregulierungseinrichtungen – zentrale Bestandteile dieser Regelungsstrukturen. Regulierungsorganisationen sind ebenso wie die regulierten Organisationen institutionellen Einflüssen ausgesetzt. Eine Governance-Perspektive scheint daher in hohem Masse anschlussfähig an einen in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie begründeten organisationalen Ansatz der Medienregulierung (siehe Kapitel 4.2).

Viertens zeichnen sich viele Ansätze durch eine gewisse *Normativität* aus – auch wenn dies häufig nicht explizit kenntlich gemacht wird. Zum einen kann Governance als Programm zur Verbesserung des Regierens verstanden werden (vgl. Benz 2004: 18). Die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung wird nicht nur bewertet, sondern es werden auch normativ-beratend Handlungsempfehlungen im Sinne einer Good Governance entwickelt. „Zum anderen wurde der Begriff Governance, ebenfalls mit erkennbar wertendem Akzent, im nationalen Kontext zur Beschreibung von Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Prozessen politischer Regelung und Problemlösung auf allen Ebenen des politischen Systems [...] benutzt [...]“ (Mayntz 2004: 66). So wird beispielsweise an Governance die Anforderung gestellt, dass die Betroffenen Entscheidungen gemeinsam erarbeiten oder zumindest in den

Prozess einbezogen werden (vgl. Trappel 2007: 256). Indes wäre es sinnvoll, die Governance-Ansätze in empirische und normative Zugänge aufzuteilen (vgl. Botzem 2002: 20).

Viele Ansätze weisen zudem implizite normative Annahmen auf, indem ihnen ein sogenannter Problemlösungsbias inhärent ist. Ist von Governance die Rede, so wird den beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren oftmals automatisch unterstellt, dass die von ihnen angestrebte Regelung im öffentlichen Interesse liege. Governance sei funktional für die Lösung kollektiver Probleme (vgl. Mayntz 2004: 67, 74; Mayntz 2005: 17; Donges 2007a: 78f.; Kooiman 2005: 150; Kooiman 2003: 4) und deshalb normativ gerechtfertigt (vgl. Meier 2007: 217). Damit besteht die Gefahr, dass die (demokratische) Legitimität von Governance stillschweigend angenommen wird: „[...] issues of democratic accountability [are/M.P.] features missed by functional approaches that view network governance primarily as a response to governability problems arising from social complexity“ (Papadopoulos 2003: 477). Ein solches Verständnis von Governance führt „zum funktionalistischen Fehlschluss, dass existierende Institutionen im Interesse kollektiver Probleme entstanden sind“ (Mayntz 2005: 17). Andere Handlungsmotive der beteiligten Akteure wie Machtgewinn oder Machterhalt dagegen werden ausgeblendet. Die Implementation bestimmter Strukturen und Prozesse, etwa die zunehmende Involvierung privater Akteure, müssen nicht in erster Linie der Lösung kollektiver Probleme zuträglich sein, sondern können beispielsweise auch aus Machtinteressen erfolgen oder aus legitimatorischen Gründen gewählt werden. Zudem darf nicht vergessen werden, dass Institutionen nicht immer das Resultat intendierter Handlungen sind. Historische und soziologische Ansätze des Neoinstitutionalismus (siehe Kapitel 3.1.1.2) versprechen hier ein weitaus reichhaltigeres Bild. Insofern ist ein Verständnis von Governance, das auf unausgesprochenen normativen Annahmen und einer funktionalistischen Sichtweise beruht, zu kritisieren.

#### 2.1.3.4 Mehrwert der Governance-Perspektive für die Analyse von Regulierung

Natürlich ist Black (2002: 16) darin recht zu geben, dass mit einem Auswechseln des Etiketts – Governance statt Regulierung – die theoretischen wie praktisch-politischen Probleme nicht gelöst sind. Die Governance-Perspektive bietet aber, sind die begrifflichen Unklarheiten und der Problemlösungsbias einmal überwunden, unbestritten auch einen Mehrwert.

Einerseits ist Governance hilfreich, um die Fixierung auf staatliche Regulierung zu überwinden. Allzu oft wird Regulierung mit staatlicher Regulierung gleichgesetzt. Doch benötigen wir ein Verständnis von Regulierung, dass auch Selbst- und Co-Regulierung mit einschließt: „If ‚regulation‘ remains a concept tied inherently to the state, then in trying to analyse it we will find contemporary forms of rule hard to understand, if indeed we recognise them at all“ (Black 2002: 17). Governance vermag den Anspruch einer „dezentrierten“ Sichtweise auf Regulierung einzulösen und ist offen für Kombinationen staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung. In einer Governance-Perspektive, die die horizontale Ausweitung von Government betont, stellen staatliche Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung

verschiedene Möglichkeiten der Regelung dar. Insofern liefert die Governance-Perspektive den Rahmen, um sich verändernde Prozesse des Regierens fassen zu können, also sowohl die zunehmende Bedeutung internationaler und supranationaler Akteure, als auch das vielfältige Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Regulierung durch nicht-staatliche Akteure (vgl. Benz 2004: 22; Stoker 1998: 18; Börzel 2005: 74). „Gerade bei der Frage der Verknüpfung und wechselseitigen Beeinflussung von Regelungsstrukturen auf unterschiedlichen politischen Ebenen und mit unterschiedlichen Akteuren als Teilnehmern ist die Governance-Perspektive hilfreich“ (Donges 2007a: 78). Die Prozesshaftigkeit und Dynamik, die in der Perspektive angelegt sei, erlaube es, wandelnde Akteurskonstellationen, institutionelle Arrangements und verwischende Grenzen zwischen politischen Ebenen sowie öffentlichem und privatem Sektor zu analysieren (vgl. Schuppert 2007b: 32).

Andererseits lässt sich die Bedeutung von Governance als interdisziplinärer Brückenbegriff hervorheben. Durch seinen höheren Abstraktionsgrad und die Bereitstellung neuer Begrifflichkeiten erlaube Governance nicht nur die Verbindung verschiedener disziplinärer Fachdiskurse und derer Erkenntnisse, sondern auch eine Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Theorien (vgl. Kersbergen/Waarden 2004: 143f.; Schuppert 2005: 373; Donges 2007b: 21).

Durch die Betonung des Zusammenspiels staatlicher und privater Akteure lenkt die Governance-Perspektive die Aufmerksamkeit direkt auf das *Regulatory Design* – d. h. die Frage, mit welcher Art der Regulierung („Regulatory Choice“) und mit welcher Mischung von Regulierungsformen („Regulatory Mix“) die Regulierungsziele in einem bestimmten Sektor am besten erreicht werden können (vgl. Schuppert 2005: 395). Statt also lediglich zu diskutieren, ob der Staat regulieren soll oder nicht, stünde eine Vielzahl an Optionen zur Verfügung, welche eine Mischung staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung auf neue und kreative Weise ermöglichen (vgl. Sinclair 1997: 533; Gunningham/Rees 1997: 398). Auch Latzer et al. (2002: 28) verweisen auf die Wahl des institutionellen Arrangements, oder anders ausgedrückt, der geeigneten Kombination aus Normen und Organisationen. „The trick [...] is to make use of that mix [...] that best serves legitimate governmental purposes and so merits the strongest claims to support“ (Baldwin/Cave 1999: 137). Indes ist zu beachten, dass das geeignete Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung je nach Sektor unterschiedlich ausfallen kann (vgl. Sinclair 1997: 552). „What is needed, in short, are principles of institutional diagnosis and design to help us determine the most harmonious fit between particular industry structures and different public/private regulatory strategies“ (Gunningham/Rees 1997: 398). Black (2001: 124) kritisiert zurecht, dass ein beachtlicher Anteil sowohl der wissenschaftlichen als auch der politisch-praktischen Literatur davon ausgeht, dass staatliche Akteure problemlos die geeignete Regulierungsform wählen können: Selbstregulierung werde betrachtet „as one instrument in the policy-maker’s tool box that can be used and fashioned as required“. Für Kooiman (2003: 91f.) verengt die Betrachtung von Selbst- und Co-Regulierung als Tool den Blick unnötig: In einer Governance-Perspektive

stehe nicht der Ersatz einer Regulierungsform durch eine andere im Zentrum, sondern die Selbststeuerungskapazität der Gesellschaft.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Auseinandersetzung mit Governance im deutschsprachigen Raum oftmals die Steuerungstheorie zum Ausgangspunkt nimmt. In der Tat zeigen sich zwischen den Konzepten von Steuerung und Governance klare Unterschiede, die ihren Ursprung in verschiedenen politischen Traditionen haben. Governance kann für eine Steuerungstheorie, die auf der Trennung von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt aufbaut und der ein kontinentaleuropäisches Staatsverständnis innewohnt, eine sinnvolle Ergänzung darstellen. Die Unterschiede zwischen Regulierung und Governance dagegen sind geringer, was auch daran liegt, dass die Regulierungstheorie ebenfalls deutlich angelsächsisch geprägt ist. Die horizontale Ausweitung, die die Governance-Perspektive mit sich bringt, ist in der Regulierungstheorie bereits angelegt. Hingegen vermag Governance eine Regelung in Netzwerken ohne klares Zentrum, wo der Staat nur *Primus inter Pares* ist, sowie auf mehreren Regierungsebenen besser zu erfassen als Regulierung.

Steht indes die nationalstaatliche Ebene im Zentrum, so vollzieht sich Governance in weitem Umfang als Regulierung (vgl. Schuppert 2005: 459). *Governance verweist darauf, dass nicht nur Regierungsbehörden, sondern auch Selbstregulierungsorganisationen regulierend tätig sind.* Selbst- und Co-Regulierung müssen derweil, wie ausgeführt, keine neuen Phänomene sein: Weiter rücken mit Governance die Regelungsstrukturen, also die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der handelnden Akteure, in den Mittelpunkt des Interesses (vgl. Schuppert 2005: 417). Dies erlaubt es, sowohl institutionelle Einflüsse der Regelungsstruktur auf regulierte Organisationen zu erfassen, als auch die Regulierungsorganisationen als Teil der Regelungsstruktur zu betrachten. *Governance ist damit anschlussfähig an einen in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie fundierten organisationalen Ansatz der Medienregulierung* (siehe Kapitel 4.2). Wird dabei auf eine funktionalistische Perspektive verzichtet und der angesprochene Problemlösungsbias vermieden, so weitet sich der Blick auf alternative Erklärungen für die Implementation bestimmter Regulierungsformen sowie bestimmter Strukturen und Prozesse innerhalb von Regulierungsorganisationen. Nicht Effizienz, sondern Macht oder Legitimität können einen wichtigen Beitrag zur Erklärung liefern.

## 2.2 Medienregulierung

Bisher wurden Begriffe wie Regulierung, Selbstregulierung und Governance allgemein behandelt. Im Folgenden steht der Thematik der vorliegenden Arbeit entsprechend das Politikfeld der Medienpolitik im Zentrum: Was ist Medienregulierung? Welche Bereiche der Medienregulierung lassen sich unterscheiden? Und welche Bedeutung besitzen Selbst- und Co-Regulierung für Presse, Rundfunk und „Neue Medien“?

### 2.2.1 Definitionen und Modelle

Um Medienregulierung zu definieren, muss als Erstes geklärt werden, was mit dem Begriff des Mediums gemeint ist. Vereinfacht dargestellt dient ein *Medium* der Kommunikation und vermittelt Inhalte zwischen Kommunikator und Rezipienten, deren Rollenteilung stabil ist (vgl. Maletzke 1963: 18; Schade 2005: 41). Indes werden unter Medien zumeist Massenmedien verstanden. Von Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen dem Prozess der Massenkommunikation und der Medienorganisation, welche diesen erst ermöglicht (vgl. McQuail 2005: 55):

- Maletzke (1963: 32) versteht unter Massenkommunikation „jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt und einseitig an ein disperses Publikum vermittelt werden“. Massenkommunikation ist folglich potenziell allen zugänglich (öffentlich), technisch vermittelt, impliziert eine räumliche und/oder zeitliche Distanz (indirekt) sowie eine strikte Rollenteilung zwischen Kommunikator und Rezipient (einseitig) und wendet sich an eine räumlich und zeitlich verstreute Vielzahl von Personen (disperses Publikum).
- Medienorganisationen ermöglichen einen dauerhaften Prozess der Massenkommunikation. Massenmedien lassen sich deshalb nicht auf diesen Prozess beschränken, sondern sind auch komplexe Organisationen, die bestimmte Ziele verfolgen und dafür eine bestimmte Organisationsstruktur ausbilden (vgl. Künzler/Hribal/Jarren 2005: 182).

Anders als McQuail geht Saxer (1999; zuerst 1980) nicht vom Kommunikationsprozess, sondern vom (technischen) Kommunikationskanal aus, verweist aber ebenso auf die Bedeutung von Organisationen. Medien seien „komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen“ (Saxer 1999: 6). Massenmedien zeichnen sich folglich durch eine Doppelnatur aus: Sie sind nicht nur technische Kommunikationskanäle, sondern besitzen auch soziales Potenzial. „Erst durch ihre Institutionalisierung, also durch die gewählte Organisationsform und die damit verbundenen rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Regeln, erhalten Medien ihre soziale Bedeutung“ (Jarren 2003: 15).

Als die drei wichtigsten Aspekte von Massenmedien können somit die Medienorganisation, die Verbreitung über bestimmte (technische) Distributionskanäle und der öffentliche Charakter der an eine Masse gerichteten Kommunikation identifiziert werden: „Massenmedien können verstanden werden als in die Gesellschaft eingebettete Medienorganisationen und die von diesen verbreitete massenmediale öffentliche Kommunikation“ (Puppis 2007a: 33). Entsprechend dieser Definition kann sich Medienregulierung auf Strukturen und Prozesse von Medienorganisationen sowie auf die massenmediale öffentliche Kommunikation (d. h. den technischen Distributionskanal und die Inhalte) beziehen. Medienregulierung ist also der Prozess der *Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen bezüglich Medienorganisationen und der massenmedialen öffentlichen Kommunikation*. Medien-



regulierung verweist folglich auf die Mechanismen zur Umsetzung von Medienpolitik: „*Media regulation* focuses on the operation of specific [...] tools, that are deployed on the media to achieve established policy goals“ (Freedman 2008: 14/Hervorheb. i.O.). Neben staatlicher Medienregulierung durch staatliche Akteure spielt Medienselbstregulierung durch private Organisationen auf Branchenebene eine bedeutende Rolle.

Hinsichtlich der staatlichen Medienregulierung werden gemeinhin drei Modelle unterschieden, die sich durch je unterschiedliche Zielsetzungen und Markteingriffe auszeichnen (vgl. Cuilenburg/McQuail 2003: 190f.; Ó Siochrú/Girard 2002: 28; Latzer 1997: 175; Vowe 2003: 101ff.): Das Printmedienmodell für die Presse, das Common-Carrier-Modell für die Telekommunikation und das Rundfunkmodell für Radio und Fernsehen (siehe Abb. 4).

**Abb. 4: Modelle der Medienregulierung**

	Printmedien	Common Carrier	Rundfunk
Regulierung der Infrastruktur	teilweise	stark	stark
Regulierung der Inhalte	keine	keine	teilweise
Sendefreiheit (Zugang)	offen	offen	eingeschränkt
Empfangsfreiheit (Zugang)	offen	eingeschränkt	offen

Quelle: Puppis (2007a: 85), basierend auf Pool (1983), Latzer (1997: 175) und McQuail (2005: 238)

Bei den Printmedien finden sich, von gewissen Fördermassnahmen abgesehen, kaum staatliche Eingriffe. Die geringe Regulierung, gerade im Vergleich zum Rundfunk, lässt sich historisch erklären. Die Pressefreiheit als einer der Grundpfeiler moderner demokratischer Staaten gebietet eine starke Zurückhaltung in der Regulierung. Die Pressefreiheit ist letztlich die Umwandlung des Rechtes auf individuelle Meinungsfreiheit in das (wirtschaftliche) Recht, ein Verlagsunternehmen zu betreiben. Folglich benötigen Verleger keine staatliche Lizenz. Aber auch auf eine Regulierung der Inhalte wird verzichtet (vgl. McQuail 2005: 236; McQuail 1992: 103; Humphreys 1996: 21f.).

Das Common-Carrier-Modell, das ursprünglich auf Post, Telegrafie und Telefonie Anwendung fand, kennt eine starke Regulierung der Infrastruktur, nicht jedoch der übermittelten Inhalte (vgl. McQuail 2005: 238). Im Vordergrund stand die Errichtung einer flächendeckenden (Tele-)Kommunikationsinfrastruktur, zu der alle Bürgerinnen und Bürger einen fairen Zugang zu angemessenen Preisen haben sollten (Universaldienst). Während in den USA private Monopole zwar staatlich reguliert aber geduldet wurden, verstaatlichten die westeuropäischen Länder den Telekommunikationssektor und gründeten eine Post-, Telefon- und Telegrafengesellschaft (PTT) als staatliches Monopol (vgl. Cuilenburg/McQuail 2003: 187f.;

Latzer 1997: 54). In den 1970er und 1980er Jahren kam es indes zu einem institutionellen Umbruch und der gesamte Sektor wurde liberalisiert (siehe Kapitel 2.1.1). Sowohl in den USA als auch in Europa wird heute auf einen regulierten Wettbewerb privater Anbieter vertraut (vgl. Schneider 1999: 252; Schneider 1997: 255). Für die Medienregulierung ist eine Auseinandersetzung mit dieser Kommunikationsinfrastruktur notwendig, da über diese (heute) auch Dienstleistungen von Relevanz für die öffentliche Kommunikation übertragen werden können. Und auch das Internet, das auf dieser Infrastruktur aufbaut, steht in der Tradition der Common-Carrier-Regulierung. „The Internet has developed in a spirit of de facto freedom from any control and in its early days was considered as a ‚common carrier‘ medium, using the telecommunications system for the transmission and exchange of messages and information“ (McQuail 2005: 238f.). Heute spielen in der Internetregulierung allerdings nicht mehr nur Fragen der Infrastruktur und der Technik eine Rolle, sondern vermehrt auch inhaltliche Aspekte (z. B. unter Jugendschutzgesichtspunkten problematische oder illegale Inhalte).

Der Rundfunksektor schliesslich zeichnet sich durch eine starke Regulierung der Infrastruktur und eine teilweise Regulierung der Inhalte aus. Zudem benötigen Rundfunkveranstalter in der Regel eine staatliche Lizenz oder Konzession. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in den meisten Ländern Westeuropas entschieden, dass der Rundfunk nicht privat organisiert sein soll, weshalb öffentliche Rundfunkorganisationen institutionalisiert wurden. Auch in den USA hatten sich die historischen und politischen Rahmenbedingungen verändert, was zu einer strikteren Regulierung führte (vgl. Cuilenburg/McQuail 2003: 192ff.; Latzer 1997: 57f.). Erst ab den 1980er Jahren kam es zu einer Liberalisierung der europäischen Rundfunkmärkte und neben den etablierten Public Service traten private (zumeist kommerzielle) Konkurrenten (siehe Kapitel 2.1.1). Ausschlaggebend für diese Liberalisierung waren unter anderem ökonomische Faktoren, ein ideologischer Wandel in der Politik und die Entstehung neuer Distributionstechnologien (vgl. Dyson/Humphreys 1989: 140-143; Humphreys 1996: 162-174).

Grundsätzliches Unterscheidungsmerkmal der drei Modelle der Medienregulierung ist die verwendete Distributionstechnologie (vgl. Cuilenburg/McQuail 2003: 187; Ó Siochrú/Girard 2002: 28). Allerdings ist eine getrennte Regulierung keine zwingende Konsequenz verschiedener Technologien: „There is no intrinsic reason for the variations in the degree of freedom or the strict allocation of different means of distribution to different forms of control“ (Cuilenburg/McQuail 2003: 191). Weder bestimmt die Technik, wie Regulierung aussehen soll, noch war diese Trennung in verschiedene Modelle im Voraus geplant. Vielmehr spielten historische Umstände zur Zeit der Einführung der verschiedenen Distributionstechnologien, der einem Medium zugeschriebenen Einfluss auf die Gesellschaft oder auch ökonomische und politische Interessen eine Rolle (vgl. McQuail 2005: 43, 236; Cuilenburg/McQuail 2003: 191; McQuail 1992: 49; Latzer 1997: 52; Feintuck 1999: 62f.).

Während in der Vergangenheit eine Unterscheidung zwischen Telekommunikation und Rundfunk aufgrund der verschiedenen Distributionstechnologien problemlos möglich war, ist dies

wegen der Digitalisierung heute nicht mehr so einfach (vgl. McQuail 2005: 41). Distributions-technologie und darüber verbreitete Inhalte sind nicht mehr aneinander gebunden: „Technological convergence [...] refers to the coming together of the technologies of media, telecommunications and computing. Digital technology [...] is the driving force behind convergence“ (Doyle 2002: 21). In der Folge lassen sich die übertragenen Inhalte nicht mehr einfach dem einen oder dem anderen Regulierungsmodell zuordnen, was eine einheitliche Beurteilung stark erschwert (vgl. Latzer 1997: 79, 176). Die technische Konvergenz stellt so die Trennung in verschiedene Modelle der Medienregulierung basierend auf der verwendeten Distributions-technologie grundsätzlich in Frage: „It will no longer be adequate to define regulatory responsibilities in terms of the method of distribution, since increasingly the same distribution method will be used for a variety of different kinds of content“ (Levy 1999: 14). Jedoch soll die Konvergenzthematik an dieser Stelle nicht vertieft werden. Presse, Rundfunk und Telekommunikation werden heute – von der Distribution elektronischer Medien abgesehen – grösstenteils noch unterschiedlich reguliert.

In den folgenden Abschnitten wird versucht, drei Fragen zu beantworten. Erstens interessiert, warum Medienregulierung überhaupt als notwendig erachtet wird. Zweitens wird der Frage nachgegangen, was reguliert werden kann, d. h., welche Bereiche der Medienregulierung sich unterscheiden lassen. Und als Drittes steht dann im Zentrum, wie diese Bereiche reguliert werden.

### 2.2.2 Warum regulieren: Begründungen für Medienregulierung

Grundsätzlich können zur Begründung von Medienregulierung technische, ökonomische und gesellschaftlich-politische Argumente unterschieden werden (vgl. Puppis 2007a: 65-84).

Im Rundfunksektor existierten von Beginn an *technische* Begründungen für Medienregulierung. Die terrestrische Verbreitung von Radio- und Fernsehsignalen bedingte eine staatliche Regulierung von Sendelizenzen. Nur so konnte ein interferenzfreier Empfang garantiert und eine angemessene Verteilung der knappen Frequenzen erreicht werden. In den meisten westeuropäischen Ländern übernahm die staatliche Verwaltung für Post, Telegrafie und Telefonie (PTT) die Frequenzallokation (vgl. Humphreys 1996: 112f.). Bis heute benötigen Rundfunkveranstalter eine staatliche Lizenz oder Konzession, auch wenn durch technische Entwicklungen die Verbreitungsengpässe teilweise beseitigt werden können. Sowohl die Einführung neuer Distributionskanäle (Satellitensysteme, Kabelnetze) als auch die Digitalisierung der Übertragungstechnik erhöhten die Zahl der übertragbaren Programme erheblich. Doch auch wenn das Frequenzspektrum zunehmend effizienter genutzt wird: Letztendlich bleibt es beschränkt, weshalb die technische Begründung für Medienregulierung nicht völlig ihre Relevanz verloren hat (vgl. Aslama/Hellman/Sauri 2004: 116).

Zweitens existieren *ökonomische* Begründungen für Medienregulierung. So wird argumentiert, dass in Medienmärkten ein Marktversagen vorliegt, da Mediengüter nur eingeschränkt marktfähig sind. Dabei können wir zwischen verschiedenen Arten des Marktver-

sagens unterscheiden, die jeweils andere Gründe und Folgen haben (vgl. Heinrich 2001: 70-75, 93-103; Doyle 2002: 60-66):

- Medieninhalte sind zumindest partiell ein öffentliches Gut. Die Inhalte sind von Nicht-Rivalität im Konsum und durch eine partielle Nicht-Ausschliessbarkeit vom Konsum gekennzeichnet. Ob der Träger der Inhalte ein öffentliches Gut ist, hängt von Distributionskanal und Zahlungssystem ab. Fernsehen und Radio via Antenne oder Satellit sind öffentliche Güter. Bei Kabelfernsehen/-radio und Pay-TV handelt es sich um Club-Güter, da ein Ausschluss möglich ist. Auch bei Printmedien ist ein Ausschluss an sich möglich, doch wird ein und dasselbe Exemplar meist von mehreren Personen genutzt.
- Medienberichterstattung und -konsum haben eine Vielzahl externer Effekte, doch lassen sich die Wirkungen nur schwer erfassen.
- Der Mediensektor ist durch eine einzigartige Fixkostendegression gekennzeichnet. Medienprodukte zeichnen sich durch hohe First-Copy-Kosten aus, die weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Zahl der Rezipienten sind. Je mehr Leser oder Zuschauer ein Produkt hat, desto tiefer sind die Stückkosten pro Rezipient. In Medienmärkten bestehen deshalb starke Monopolisierungstendenzen. Zudem lassen sich auch Economies of Scope in Medienmärkten realisieren.
- Bei Mediengütern besteht eine starke Informationsasymmetrie zwischen Produzenten und Konsumenten. Vor allem journalistische Produkte besitzen nur eine geringe Qualitätstransparenz, was zu einer adversen Auslese auf Medienmärkten führt.
- Gewisse Medieninhalte wie politische Informationen oder Kultursendungen werden oft als meritische Güter bezeichnet. Ihre unterdurchschnittliche Nutzung wird mit dem unklaren Nutzen und deswegen verzerrten Konsumentenpräferenzen begründet.

Aufgrund dieser verschiedenen Ursachen von Marktversagen ist auf der einen Seite die Zahlungsbereitschaft der Rezipienten für Medien oftmals gering. Medienunternehmen sind folglich auf eine alternative Finanzierungsquelle angewiesen, sei dies Werbung, seien dies öffentliche Gelder wie Gebühren. Auf der anderen Seite bestehen starke Anreize für Konzentrationsprozesse, die ökonomische wie publizistische Folgen haben können. Aus ökonomischer Perspektive kann eine Regulierung von Medienmärkten also als gerechtfertigt betrachtet werden, um ein Marktversagen zu verhindern.

*Gesellschaftlich-politische* Begründungen für Medienregulierung gehen in ihrer Einschätzung des Regulierungsbedarfes aber weiter. Massenmedien und die in ihnen stattfindende öffentliche Kommunikation, so die Annahme, haben eine grosse soziale, kulturelle und politische Bedeutung für die Gesellschaft (vgl. McQuail 2005: 4). Die Korrektur von Marktversagen und ein funktionierender Wettbewerb seien nicht ausreichend, da Medien nicht einfach nur Wirtschaftsgüter, sondern auch Kulturgüter sind. Medienregulierung lässt sich folglich auch mit den von Massenmedien erwarteten gesellschaftlichen Leistungen begründen. Nicht nur beeinflussen Massenmedien das soziale und kulturelle Leben, sie haben auch eine

wichtige politische Bedeutung: Medien stellen Öffentlichkeit her für politische Ideen. Die wesentlichen Ereignisse, Themen und Meinungen werden medial verbreitet. Wünscht die Gesellschaft eine höhere Qualität und Vielfalt, als sie der Markt bereitstellen würde, braucht es nicht nur einen ökonomischen, sondern auch einen publizistischen Wettbewerb.

### 2.2.3 Was regulieren: Bereiche der Medienregulierung

Bevor indes reguliert werden kann, bedarf es einer ordnungspolitischen Entscheidung, mit der bestimmte Vorstellungen über die anzustrebende Medienordnung verbunden sind: Medienmärkte sind politisch institutionalisiert und bevor Märkte reguliert werden können, müssen sie geschaffen werden. Insofern besteht (Medien-)Regulierung immer aus der Schaffung von Märkten sowie der anschließenden Regulierung dieser Märkte. „The state [...] builds markets – shapes them in a variety of ways – as well as regulates them“ (Sbragia 2000: 245). Auch Levi-Faur (2005: 14) betont, wenn er von Regulierungskapitalismus spricht, diese zwei Dimensionen von Regulierung: „Regulation is both a constitutive element of capitalism (as the framework that enables markets) and the tool that moderates and socializes it (the regulation of risk).“ Sind Medienmärkte erst einmal institutionalisiert, so bedürfen sie aus technischen, ökonomischen und gesellschaftlich-politischen Gründen der Regulierung.

Für die Überlegung, was potenziell reguliert werden kann, hilft es sich den Einfluss der Medienstrukturen und die Medieninhalte zu verdeutlichen. Gesellschaftliche und organisationale Strukturen beeinflussen, wie und welche Medieninhalte entstehen.

„*Structural* features [...] can be seen as having direct consequences for the conduct of particular media organizations. *Conduct* refers to all the systematic activities that in turn affect *performance*, in the sense of the type and amount of media content produced and offered to audiences“ (McQuail 2005: 276f./Hervorheb. i.O.).

Ähnlich argumentiert Napoli (1999; 2001), der speziell die Vielfalt in den Medien betrachtet: Strukturelle Vielfalt (source diversity) habe einen Einfluss auf die inhaltliche Vielfalt (content diversity). Da einer starken Regulierung der Medieninhalte in demokratischen Staaten enge Grenzen gesetzt sind, beschäftigt sich Medienregulierung – auch wenn gewisse inhaltliche Vorgaben existieren – vornehmlich mit den Medienstrukturen, um so indirekt auf die Inhalte einzuwirken (vgl. Aslama/Hellman/Sauri 2004: 116): „Policies designed to enhance source diversity [...] are not implemented purely for the sake of enhancing source diversity. Implicit in virtually all of these source diversity policies is the assumption that a greater diversity of sources leads to a greater diversity of content“ (Napoli 2001: 133). Durch die Gestaltung der Medienstruktur soll das Handeln der Medienorganisationen beeinflusst werden, um so bestimmte Medieninhalte zu erreichen. Verdichtet lassen sich sechs Bereiche der Medienregulierung unterscheiden (siehe Abb. 5).

**Abb. 5: Bereiche der Medienregulierung**

	Bereiche	Beispiele
Medienstrukturen	Organisationen	Gründung öffentlicher Anbieter Lizenzierung privater Anbieter (Marktzugang)
	Finanzierung	Öffentliche Mittel & Subventionen Regulierung von Werbeeinnahmen
	Eigentum	Verhinderung von Konzentration Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht
	Distribution	Zugang zu Kommunikationsnetzen Must-Carry-Verpflichtungen Universaldienstverpflichtung Technische Standardisierung
Publizistische Leistung	Prozesse	Vorgaben für Produktionsprozesse und Qualitätssicherung
	Inhalte	Inhaltliche Anforderungen Inhaltliche Beschränkungen

Quelle: Puppis (2007a: 292) und Puppis/d'Haenens/Saeyns (2007: 67f.)

- Die Regulierung von Medienorganisationen befasst sich mit der Institutionalisierung von Anbietern, so beispielsweise mit der Gründung nicht-kommerzieller öffentlicher Medienorganisationen und der Zulassung privater Anbieter (Marktzugangsregulierung durch Lizenzvergabe). Während dies im Rundfunksektor die Regel ist, garantiert die Pressefreiheit die Veröffentlichung von Printpublikationen ohne Lizenz.
- Die Regulierung der Finanzierung von Medien umfasst sowohl die Finanzierung öffentlicher Medienorganisationen (Rundfunkgebühren), die Regulierung der Werbung als auch die Subventionierung von Medienorganisationen (z. B. in Form einer Presseförderung).
- Die Regulierung des Medieneigentums hat einerseits das wettbewerbspolitische Ziel, einen funktionierenden ökonomischen Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Dabei geht es nicht nur um die Verhinderung von Konzentrationsprozessen, sondern auch um die Regulierung marktbeherrschender Unternehmen: Diese sollen daran gehindert werden, ihre Marktmacht zu missbrauchen. Andererseits können mit über eine rein ökonomische Betrachtungsweise hinaus gehenden medienspezifischen Konzentrationsvorschriften auch publizistische Ziele verfolgt werden.
- Die Regulierung der Distribution betrifft alle über elektronische Kommunikationsnetze verbreiteten Medien. Ein Beispiel hierfür ist die Gewährleistung des Zuganges zu Netzen und zugehörigen Einrichtungen (z. B. Application Programming Interface, Electronic Programme Guide, Conditional Access System) für Drittanbieter. Mit „Must-Carry-Verpflichtungen“ und Universaldienstverpflichtungen für Angebote von gesellschaftlicher Bedeutung kann zudem sichergestellt werden, dass Medienangebote überhaupt zu den

Rezipienten gelangen und diese zu einem umfassenden Angebot Zugang besitzen. Drittens umfasst die Distributionsregulierung eine Reihe technischer Fragen (z. B. Standardisierung).

- Die Regulierung von Prozessen bezieht sich auf die Art und Weise der Erstellung publizistischer Inhalte und damit auf Richtlinien für die Inhaltsproduktion und die journalistische Arbeit.
- Die Regulierung der Inhalte besteht erstens aus inhaltlichen Beschränkungen, welche die Verbreitung gewisser Inhalte verbieten oder mit Auflagen versehen (z. B. harte Pornografie, rassistische Inhalte etc.). Zweitens können inhaltliche Anforderungen zur Anwendung kommen, welche positive Vorgaben für Medieninhalt darstellen (z. B. Erfüllung bestimmter publizistischer Leistungen oder Einhaltung gewisser Qualitätsstandards).

Diese Zusammenstellung verdeutlicht, dass vor allem auf Ebene der Medienstrukturen Möglichkeiten der Regulierung bestehen, um so indirekt auf die Medieninhalte und die Prozesse der Inhaltserstellung einzuwirken. Bleibt die Frage, wie die Medien reguliert werden – und ob es einen Zusammenhang zwischen „what is being regulated“ und „how the regulation is carried out“ (Gupta/Lad 1983: 424) gibt.

#### **2.2.4 Wie regulieren: Formen der Medienregulierung**

Die Perspektive der Media Governance verdeutlicht, welche verschiedenen Möglichkeiten der Regulierung von Medienorganisationen und von massenmedialer öffentlicher Kommunikation bestehen. Einerseits nimmt, im Sinne einer vertikalen Ausweitung von Government, der Einfluss europäischer und globaler Medienregulierung zu. Andererseits spielen Selbst- und Co-Regulierung neben staatlicher Regulierung eine wichtige Rolle, weshalb auch von einer horizontalen Ausweitung von Government gesprochen werden kann (siehe Kapitel 2.1.3).

Bezüglich der *vertikalen Ausweitung* sind erstens die zunehmende Bedeutung supranationaler Regulierung durch die Europäische Union und die Abkommen des Europarates zu erwähnen. Die europäische Ebene spielt für die Medienregulierung heute eine wichtige Rolle. Zweitens existiert eine seit dem 19. Jahrhundert immer wichtiger werdende Global Media Governance: Die Entstehung solcher internationaler Regulierung im Kommunikationsbereich kann in drei Phasen unterteilt werden (vgl. Ó Siochrú/Girard 2002: 119-127; Puppis 2007b: 132ff.):

- 19. Jahrhundert bis Zweiter Weltkrieg: In der ersten Phase ging der Impuls für die Schaffung internationaler Organisationen von der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung aus. Um die Zusammenschaltung nationaler Telekommunikationsnetzwerke und die Koordination der Frequenzallokation zu ermöglichen, wurden Vorgängerorganisationen der „International Telecommunications Union“ (ITU) gegründet. Ein zweiter Regulierungsbereich neben der Telekommunikation war der fehlende weltweite Schutz geistigen Eigentums. Die Berner Konvention zum Schutz von Werken der Literatur

und Kunst, welche heute von der „World Intellectual Property Organization“ (WIPO) administriert wird, behandelt Urheberrechtsfragen.

- Zweiter Weltkrieg bis 1990er Jahre: Die zweite Phase ist geprägt durch die Gründung der Vereinten Nationen. Den Menschenrechten, zu denen auch das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung gehört, wurde nun grössere Beachtung geschenkt. Für den Medienbereich von Bedeutung ist vor allem die „United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization“ (UNESCO).
- 1990er Jahre bis heute: Die dritte Phase der Global Media Governance zeichnet sich durch eine starke Gewichtung internationalen Freihandels und ökonomischer Kriterien aus. An Bedeutung gewonnen hat eine IGO ausserhalb der UN-Familie, die „World Trade Organization“ (WTO). Diese befasst sich auch mit Dienstleistungen und geistigen Eigentumsrechten, womit die Medien unmittelbar betroffen sind (vgl. Puppis 2008).

Hinsichtlich einer *horizontalen Ausweitung* von Government zeigt sich, dass Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor schon lange eine entscheidende Rolle spielen und nicht-staatliche Formen der Regulierung teilweise noch an Bedeutung gewinnen. Dies liegt nicht nur an den bereits diskutierten Vorteilen von Selbstregulierung wie der Mobilisierung von Fachwissen, der Effizienz, der höheren Flexibilität, den (angeblich) grösseren Anreizen zur Einhaltung der Regeln und den niedrigeren Kosten für die öffentliche Hand (siehe Kapitel 2.1.2). Gerade im Politikfeld Medienpolitik ist ein weiterer Grund ausschlaggebend: die zu wahrende Unabhängigkeit der Medien vom Staat. Überall dort, wo der Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht eingreifen darf, hat Selbstregulierung ihre Stärken – auch im Medienbereich (vgl. Campbell 1999: 717; Ukrow 2000: 13f.). In demokratischen Ländern steht Medienpolitik vor einem grundlegenden Zielkonflikt. Auf der einen Seite herrscht trotz aller Regulierungsschwierigkeiten weitgehend Einigkeit darüber, dass eine Regulierung der Medien wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung weiterhin notwendig ist. Es kann der Gesellschaft nicht gleichgültig sein, unter welchen Bedingungen publizistische Inhalte entstehen und verbreitet werden. Auf der anderen Seite steht das Postulat der Unabhängigkeit der Medien vom Staat (vgl. Finckh 1998: 407). Eine zu starke Regulierung würde diese Distanz vom politischen System, über welches auch kritisch berichtet werden soll, zumindest gefährden. Selbstregulierung stellt folglich einen möglichen Ausweg aus diesem klassischen Dilemma der Medienpolitik dar (vgl. Puppis 2007a: 60).

Hinzu kommt, dass sich die Medien als Regulierungsobjekt in den letzten Jahren durch ökonomische, politische, soziokulturelle und technologische Entwicklung ebenfalls stark verändert haben (vgl. Jarren et al. 2001: 19-33; Puppis 2007a: 293-296). Gerade bezüglich des Rundfunks, der traditionell am stärksten staatlich reguliert wird, hat dies auch Auswirkungen auf die Regulierung selbst. „Traditional concepts of broadcast regulation have proved too static to cope with such changes“ (Dyson/Humphreys 1989: 151). Die Flexibilität von Selbstregulierung wird in der Medienregulierung deshalb als besonders wichtiges Argument erachtet. Probleme staatlicher Regulierung und die Medienfreiheit widerspiegeln allerdings nur



die eine Sichtweise auf Medienregulierung. Ebenso können Ansprüche und Erwartungen der Gesellschaft an die Massenmedien betrachtet werden. „Auf Seite des Mediensystems besteht geradezu eine Verpflichtung zur Selbstverpflichtung“ (Puppis et al. 2004: 65). Denn auch die Medien befinden sich in einem Dilemma. Einerseits besteht das Recht auf eine Medienfreiheit ohne staatliche Eingriffe, andererseits tragen die Medien auch eine Verantwortung für die Gesamtgesellschaft. Eine Selbstregulierung kann von den Medien damit auch erwartet werden (vgl. Nordenstreng 2000: 78).

Wenn nun für Selbst- und Co-Regulierung gerade im Mediensektor so viele Argumente sprechen, so stellt sich die Frage, in welchen Regulierungsbereichen nicht-staatliche Regulierungsformen denn überhaupt zum Einsatz kommen (siehe Abb. 6).

**Abb. 6: Regulierung von Printmedien, Rundfunk und Internet**

Bereiche	Printmedien	Rundfunk	Internet
Organisationen	-	staatliche Regulierung: Gründung Public Service, Marktzugang Privatrundfunk „enforced self-regulation“: Kontrollmechanismen	-
Finanzierung	staatliche Regulierung: Presseförderung	staatliche Regulierung: Gebühren, Werbe- regulierung	staatliche Regulierung: z. T. Förderprogramme
Eigentum	staatliche Regulierung: Wettbewerbsrecht, z. T. Pressekonzentration	staatliche Regulierung: Wettbewerbsrecht, z. T. Rundfunkkonzentration	staatliche Regulierung: Wettbewerbsrecht
Distribution	-	staatliche Regulierung: Netzzugang, Must-Carry Selbst-/Co-Regulierung: technische Standards	staatliche Regulierung: Netzzugang, z. T. Uni- versaldienst Selbst-/Co-Regulierung: Standards, Internetkern- ressourcen
Prozesse	Selbst-/Co-Regulierung: journalistische Arbeits- prozesse	Selbst-/Co-Regulierung: journalistische Arbeits- prozesse „enforced self-regulation“: Qualitätsmanagement	Selbst-/Co-Regulierung: journalistische Arbeits- prozesse; Suchmaschinen
Inhalte	Selbstregulierung: Redaktionelle Inhalte, Werbeinhalte	staatliche Regulierung: inhaltliche Anforderungen und Beschränkungen Selbst-/Co-Regulierung: Redaktionelle Inhalte, Jugendschutz, Werbeinhalte „enforced self-regulation“: Redaktionelle Inhalte	Selbst-/Co-Regulierung: Redaktionelle Inhalte, Jugendschutz, Werbeinhalte

Quelle: Eigene Darstellung

Die Darstellung verdeutlicht, dass nicht-staatliche Formen der Regulierung sich in der Regulierung von Medienorganisationen, Distributionsfragen, Prozessen und Inhalten findet (vgl. Puppis/Künzler 2007: 165-172):

- Bezüglich der Regulierung von Medienorganisationen können organisationsinterne Gremien mit der Regulierung der Organisation betraut werden. Solche Arrangements finden sich beim öffentlichen Rundfunk (z. B. Rundfunkräte, BBC Trust etc.). Da diese Selbstorganisation staatlich reguliert ist, kann – wie bereits dargestellt – der Begriff „enforced self-regulation“ benutzt werden (vgl. Ayres/Braithwaite 1992: 102).
- Eine nicht-staatliche Regulierung der Distribution findet sich bezüglich der elektronischen Kommunikationsinfrastruktur. Selbstregulierungsorganisationen befassen sich etwa mit Fragen der technischen Standardisierung oder – im Falle des Internets – mit der Verwaltung und Koordination der Internetkernressourcen.
- Bei der Regulierung von Prozessen stehen journalistische Arbeitsprozesse innerhalb von Medienorganisationen im Vordergrund. Eine von der Medienbranche geschaffene Selbstregulierungsorganisation wird mit der Regulierung betraut. Diese Organisation stellt ethische Richtlinien für die journalistische Arbeit auf, setzt die Einhaltung dieser Regeln durch und sanktioniert Verstöße gegen den ethischen Kodex. Innerhalb von Medienorganisationen können zusätzliche ethische Richtlinien, Beschwerdestellen oder Mechanismen des Qualitätsmanagements existieren, die häufig staatlich vorgegeben sind.
- Die Regulierung von Inhalten widmet sich dem Output von Medienorganisationen. Eine von der Medienbranche geschaffene Selbstregulierungsorganisation nimmt sich der Inhaltsregulierung an. Die Selbstregulierung dient entweder dem Zweck, die Einhaltung bestimmter Standards für redaktionelle Inhalte oder Werbung sicherzustellen, oder im Sinne negativer Vorschriften die Verbreitung gewisser Medieninhalte zu verhindern oder mit bestimmten Auflagen zu versehen (vgl. Bernier 2004: 216f.). Häufig steht dahinter die Absicht, Minderjährige vor der Rezeption bestimmter für sie als ungeeignet erachteter Inhalte zu schützen. Innerhalb von Medienorganisationen sind ergänzende redaktionelle Standards denkbar.

Dieser Überblick zeigt, dass Selbstregulierungsorganisationen in mehreren Bereichen der Medienregulierung eine bedeutende Rolle spielen. In anderen Regulierungsbereichen dominiert die staatliche Medienregulierung deutlich. Ob staatliche Regulierung oder Selbstregulierung zum Einsatz kommt, steht folglich in einem Zusammenhang mit dem zu regulierenden Problembereich. Wie Gunningham/Rees (1997: 390) ausführen, bedingt das Zustandekommen von Selbstregulierung entweder ein Zusammenfallen des öffentlichen Interesses mit den Partikularinteressen der Industrie oder einen staatlichen Zwang in Form von Co-Regulierung. Doch existieren auch Regulierungsbereiche, wo eine nicht-staatliche Regulierung illusorisch ist: „Of course, there will also be other circumstance where what is in the collective interest of an industry may be entirely inconsistent with the public interest. Collusive, anti-competitive arrangements are a classic example“ (Gunningham/Rees 1997: 390).

Somit kann realistischerweise keine Selbstregulierung für Probleme wie beispielsweise Medienkonzentration, Markt- und Netzzugang erwartet werden.

### 2.2.5 Selbstregulierung durch Presse- und Medienräte

In der vorliegenden Arbeit stehen exemplarisch *Presse- und Medienräte* im Fokus, die sich mit der Regulierung journalistischer Arbeitsprozesse und redaktioneller Inhalte auseinandersetzen. Was ein Presserat aber ist, wird selten genau definiert.<sup>2</sup> Viele Definitionen nähern sich Presseräten über deren Aufgaben, die mit der Verteidigung der Pressefreiheit und einer Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit umschrieben werden können (vgl. Nordenstreng 2000: 84; Bradley 1972: 6). Presseräte dienen einerseits der Verhinderung staatlicher Regulierung (vgl. Dewall 1997: 231). „All press councils aim at preserving press freedom against direct or indirect threats of government intrusion. They all strive to help the press assume its social responsibility and thus obtain the support of public opinion in its fight for independence“ (Bertrand 1978: 241). Andererseits werden ethische Richtlinien für die Medien erlassen und eine Beschwerdestelle für Rezipienten angeboten, um Missbräuche der Pressefreiheit, die für einzelne Betroffene eine Beeinträchtigung ihrer persönlichen Rechte bedeuten würden, zu verhindern und zu ahnden (vgl. Nordenstreng 2000: 84; Fischer/Breuer/Wolter 1976: 485; Wiedemann 1992: 253). Diese beiden Aufgaben von Presseräten zeigen sich in der Definition von Rampal (1981: 91), der erst meint, dass keine Definition auf alle Presseräte angewendet werden könne, dann aber trotzdem eine nennt: „Generally [...] press councils are created by the press and for the press, in which journalists and publishers cooperate of their own free will to ensure a proper relationship between the press on the one hand and the State and the society on the other.“

Den Aspekt der Freiwilligkeit, der bei Rampal zum Ausdruck kommt, hebt auch Wiedemann (1992: 24) besonders hervor, die von freiwilliger Presse-Selbstkontrolle spricht und diese als „Gesamtheit derjenigen von der Presse [...] anerkannten und freiwillige auferlegten Regeln und Verfahrensweisen“ definiert, welche Machtmissbrauch durch Presseorgane verhindern und der Verantwortung der Presse gegenüber dem „Gemeinwohl“ gerecht werden sollen. Die Freiwilligkeit von Presseräten ist auch in klassischen Definitionen von zentraler Bedeutung:

„Die Presse-Selbstkontrolle ist eine von der Presse und für die Presse geschaffene Institution, in der Journalisten und Verleger in eigener freier Entscheidung und Verantwortung zusammenwirken, um durch Wahrung der Berufsethik im Innern und durch Verteidigung der Pressefreiheit nach aussen das richtige Verhältnis der Presse zu Staat und Gesellschaft zu sichern“ (Löffler 1968: 11).

„Mit dem Begriff ‚Presse-Selbstkontrolle‘ oder ‚Presserat‘ kann generell typisiert werden jedes aufgrund freiwilliger Einrichtung und Anerkennung aller am Kommunikationsprozess Beteiligten [...] etablierte Schieds- und/oder Appellationsgremium, dessen Mitglieder Un-

<sup>2</sup> In vielen Studien wird „Presse-Selbstkontrolle“ definiert und als Synonym für Presserat verwendet. Obwohl dem Begriff der Selbstregulierung gegenüber dem Begriff der Selbstkontrolle in der vorliegenden Arbeit der Vorzug gegeben wird, müssen diese Definitionen hier dennoch berücksichtigt werden.

abhängigkeit gegenüber Staat, Parteien und privat-ökonomischen Interessen geniessen, [...] Beschwerdefälle [...] bearbeiten und autonom Sanktionsmassnahmen [...] bekannt geben und bei den betroffenen Periodika realisieren sollen“ (Fischer/Breuer/Wolter 1976: 491).

Die freiwillige Gründung erscheint als unnötige Einengung – zumal Selbstregulierung zu meist reaktiv erfolgt und auch Co-Regulierung damit ausgeschlossen würde. In der Definition von Fischer/Breuer/Wolter finden sich neben der Freiwilligkeit aber noch weitere wichtige Aspekte. So erwähnen die Autoren explizit die Unabhängigkeit gegenüber Staat und Wirtschaft, die Behandlung von Beschwerden und die Sanktionierung von Regelverstössen. Ähnlich sieht dies Studer (2004: 111), der Presseräte als „permanente, staatsunabhängige, an eigene Regeln gebundene, auf Freiwilligkeit beruhende Gremien“ definiert. Insbesondere der Aspekt der Regeln ist hier hervorzuheben, den auch Suhr (1998: 23) für zentral erachtet. Er bezeichnet Presse-Selbstkontrolle als „Kontrolle von Printmedien, die von Verlegern und Journalisten auf Grundlage eines selbstdefinierten Regelwerks selbst ausgeübt wird“. In der Regel wachen Presseräte über einen ethischen Kodex (Code of Ethics), für dessen Einhaltung sie sorgen (vgl. Dewall 1997: 12, 224). Die Einschränkung auf Printmedien indes lässt sich kritisieren und wird hier nicht übernommen. Auch wenn häufig von Presseräten gesprochen wird, so handelt es sich häufig um eigentliche Medienräte, die nicht nur Printmedien zu ihrem Zuständigkeitsbereich zählen (vgl. Appelqvist-Schmidlechner 1996: 53; Nordenstreng 2000: 82). Es lassen sich drei Typen von Räten unterscheiden (vgl. Rüttimann 1993: 83; Appelqvist-Schmidlechner 2001: 171f.; Appelqvist-Schmidlechner 1996: 56): Presseräte mit einer Zuständigkeit für alle Medien, für die Printmedien oder nur für Teilbereiche der journalistischen Berichterstattung. Eine letzte Definition schliesslich stammt von Tambini/Leonardi/Marsden (2008: 64), die zwar auch nur Printmedien erwähnt, aber die Aufgabe von Presseräten knapp auf den Punkt bringt: „Press councils are defined as independent bodies which deal with complaints from the public about the content of the print media.“

Anschliessend an die bisherigen Ausführungen kann ein *Presse- oder Medienrat* als eine *Selbstregulierungsorganisation* gefasst werden, welche – zumeist auf Basis von Beschwerden von Rezipienten – Verstösse von Medien in journalistischen Arbeitsprozessen und Berichterstattung gegen bestimmte ethische Richtlinien untersucht und nötigenfalls sanktioniert. Diese Definition berücksichtigt nicht nur die drei Komponenten von Regulierung (Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstössen) und den konkreten Regulierungsbereich, sondern verdeutlicht einmal mehr den Umstand, dass Regulierung an eine regulierende Organisation gekoppelt ist. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass die Organisation auf Druck von aussen hin entstanden ist. Zudem wird eingeräumt, dass der Staat an der Gründung beteiligt sein kann – also Co-Regulierung auch bei Presseräten möglich ist.

## **2.3 Forschungsstand: Selbst- und Co-Regulierung im Mediensektor**

Nach dieser Auseinandersetzung mit Konzepten und Begrifflichkeiten wie Regulierung, Governance und Medienregulierung, soll nun im Sinne eines Überblicks die bisherige empirische Forschung zu Medienselbstregulierung vorgestellt werden. Als Erstes wird der

Forschungsstand zu Selbst- und Co-Regulierung im Politikfeld Medienpolitik dargestellt. Verschiedene Studien haben sich, teils in vergleichender Perspektive, mit diesen Alternativen staatlicher Regulierung befasst. Zweitens wird versucht, die bestehenden Studien über Presse-räte zu strukturieren und aufzuzeigen, wie sich diese in die Diskussion um Selbstregulierung einfügen.

### 2.3.1 Studien zu Medienselbstregulierung

Wird der Forschungsstand zu Medienselbstregulierung betrachtet, so fällt auf, dass die Zahl der Studien bis vor kurzem eher gering war – dies trotz der schon länger andauernden Debatte um Regulierungsschwierigkeiten und die Notwendigkeit einer Reregulierung. Seit dem Jahrtausendwechsel indes sind mehrere empirische Studien durchgeführt und veröffentlicht worden, die sich explizit mit Selbst- und Co-Regulierung in Presse, Rundfunk und Online-medien auseinandersetzen. Im Folgenden wird versucht, diese Arbeiten kurz vorzustellen und jeweils darauf einzugehen, wie die Definitionen von Selbst- und Co-Regulierung lauten, welcher Gegenstand (Medien, Regulierungsbereiche) untersucht wird, welche Methoden hierfür Anwendung finden und welches die wichtigsten Resultate sind (siehe Abb. 7).

Die Studie *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens* (vgl. Schulz/Held 2002; 2004) beschäftigt sich mit den Kombinationsmöglichkeiten von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung. Anhand des Fallbeispiels Australien versuchen die Autoren, Vorschläge für eine Regulierungsreform in Deutschland zu formulieren. Dabei definieren sie regulierte Selbstregulierung als „Selbstregulierung, die in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt“ (Schulz/Held 2002: A5). Regulierte Selbstregulierung wird somit als Zweiebenensystem aus einem gesetzlichen Rahmen und einer staatlichen Regulierungsbehörde, die den Prozess der Selbstregulierung beeinflusst, gefasst (vgl. Schulz/Held 2002: A11). Mit einer Darstellung des australischen Regulierungsmodells wird gezeigt, wie regulierte Selbstregulierung beispielsweise umgesetzt werden kann. Durch eine Dokumentenanalyse und Experteninterviews wurde eine Bewertung des australischen Modells vorgenommen. Als besonders positiv heben die Experten hervor, dass flexibel auf Veränderungen im regulierten Bereich reagiert werden könne. Wichtig für das Funktionieren seien das Nähe-Distanz-Verhältnis zwischen Regulierungsbehörde und Selbstregulierungsorganisation, das Ansehen der Selbstregulierungsorganisation sowie Anreize für die Unternehmen. Ein Schwachpunkt des Modells wird darin gesehen, dass das ganze Modell auf Beschwerden von Nutzern aufbaut und nur bei einer Beschwerde ein Verfahren eingeleitet wird (vgl. Schulz/Held 2002: B10-B13). Auf Grundlage der empirischen Untersuchung erarbeiten Schulz/Held (2002: E3-E12) Vorschläge zur Implementation und zur Optimierung von Regulierungsmodellen in Deutschland. Insbesondere der Jugendmedienschutz, der zwischenzeitlich auf Co-Regulierung umgestellt wurde, wird dabei behandelt.

Explizit auf Co-Regulierung in der Europäischen Union fokussiert die Studie *Co-Regulierung im Medienbereich* (vgl. HBI/EMR 2006). Der Bericht bietet einen Überblick über Formen der

Co-Regulierung in den 25 EU-Mitgliedstaaten sowie vier weiteren Ländern, eine Evaluation dieser Zusammenarbeitsformen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowie Vorschläge für eine Implementierung von Co-Regulierungsmassnahmen in der EU. Um zu einer Arbeitsdefinition von Co-Regulierung zu kommen, wurden Merkmale der nicht-staatlichen Komponente sowie Kriterien für die Verbindung zwischen nicht-staatlicher und staatlicher Komponente formuliert. Der nicht-staatliche Teil der Co-Regulierung muss bestimmte Organisationen, Regeln oder Prozesse entwickeln, um Entscheidungen von Personen oder Organisationen zu beeinflussen, die Adressaten der Regulierung sind. Der Staat ist insofern involviert, als dass die Co-Regulierung der Erreichung politischer Ziele dienen muss, eine rechtliche Verbindung besteht, der nicht-staatliche Teil Entscheidungsspielraum besitzt und der Staat eine Steuerungsressource zur Beeinflussung des Regulierungsprozesses benutzt (vgl. HBI/EMR 2006: 39). In der Studie werden sowohl Presse, Rundfunk und Online-Dienste als auch Filme und interaktive Spiele berücksichtigt, wobei auf Jugendschutz, Werberegulierung sowie ethische Aspekte fokussiert wird. Insgesamt 19 Formen der Co-Regulierung in den EU-Mitgliedstaaten wurden mit Hilfe von Korrespondenten eines Expertennetzwerkes, die Länderberichte verfassten, untersucht. Zur Evaluation der untersuchten Formen wurden Experteninterviews und Dokumentenanalysen durchgeführt. Hauptergebnis dieser Bewertung ist, dass es einerseits hinreichender Anreize für die Wirtschaft zur Kooperation bedarf, andererseits verhältnismässige und abschreckende Instrumente zur Durchsetzung (effektive Sanktionsinstrumente für die nicht-staatliche Organisation sowie eine staatliche Auffangverantwortung) vonnöten sind (vgl. HBI/EMR 2006: 126f., 193). Indes spielen auch die Regulierungskultur und Erfahrungen mit Selbstregulierung eine wichtige Rolle. Als besonders vielversprechend für Co-Regulierung werden die Bereiche Jugendschutz und Werbeinhaltsregulierung bezeichnet (vgl. HBI/EMR 2006: 130). Hinsichtlich einer Implementierung von Co-Regulierung in den EU-Mitgliedstaaten haben die Autoren untersucht, inwiefern nicht-staatliche Regulierung mit europäischem Recht zu vereinbaren ist. Dabei halten sie fest, dass die Umsetzung von Richtlinien auch durch Co-Regulierung wirksam und verbindlich geschehen kann. Vorsicht sei allerdings dadurch geboten, dass nicht nur staatliche Regulierung, sondern auch Co-Regulierung unter Umständen die Dienstleistungsfreiheit verletzen und den Wettbewerb verzerren oder beschränken könne (vgl. HBI/EMR 2006: 188ff., 193f.). Im Ergebnis sei kein Grund anzunehmen, weshalb Co-Regulierung grundsätzlich nicht geeignet wäre, europäische Richtlinien in nationales Recht umzusetzen (vgl. HBI/EMR 2006: 191).

Alternativen Regulierungsformen im Bereich der Medien und der Telekommunikation ist die Studie *Selbst- und Ko-Regulierungsmassnahmen im Mediamatiksektor* gewidmet (vgl. Latzer et al. 2002). Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass eine Entwicklung von staatlicher Regulierung hin zu Selbst- und Co-Regulierung zentraler Bestandteil einer sich transformierenden Staatlichkeit darstelle (vgl. Latzer et al. 2002: 18-26). Selbst- und Co-Regulierung werden dabei verstanden als kollektive, intentionale Verhaltensbeschränkungen mit vielfältigen Ausprägungen auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat. Während sich Co-Regulierung durch eine explizite einseitige rechtliche Grundlage und eine starke

staatliche Involvierung auszeichne, fehlten bei Selbstregulierung die rechtlichen Steuerungsressourcen (vgl. Latzer et al. 2002: 43, 46f.). In der empirischen Analyse stand der sogenannte Mediamatiksektor in Österreich im Zentrum, wobei eine Dokumentenanalyse und Experteninterviews durchgeführt wurden. Als Resultat der Studie zeigte sich, dass Selbstregulierung in Österreich verbreiteter ist als Co-Regulierung, dass viele Selbstregulierungsakteure im Internetsektor tätig sind und dass die traditionellen Anwendungsgebiete die Medieninhaltsregulierung und technische Bereiche darstellen. Ferner sei eine starke internationale Einbindung, aber eine nur teilweise realisierte Einbindung von Stakeholdern festzustellen. Besonders interessant ist das Ergebnis, dass alle Organisationen im Normvollzug tätig sind, die Normsetzung dagegen in erster Linie durch Selbstregulierungsorganisationen stattfindet (und kaum durch Co-Regulierung). Ebenfalls zeigen sich im Vollzug signifikante Unterschiede zwischen Selbst- und Co-Regulierung: Je stärker die staatliche Involvierung, desto höher die Sanktionsfähigkeit nicht-staatlicher Regulierung (vgl. Latzer et al. 2002: 155-159).

Die Studie *Rundfunkregulierung* (vgl. Jarren et al. 2002) beschäftigt sich nicht nur mit staatlicher Regulierung, sondern auch mit nicht-staatlichen Formen in verschiedenen europäischen und angelsächsischen Staaten. Selbstregulierung wird dabei definiert als Aufstellung bindender Regeln und Durchsetzung dieser Regeln durch private Akteure. Findet dies in Zusammenarbeit oder im Auftrag staatlicher Akteure statt, so sprechen die Autoren von regulierter Selbstregulierung oder Co-Regulierung. Mit Selbstorganisation wird dagegen die Regelsetzung und -durchsetzung auf Ebene einzelner Organisationen bezeichnet (vgl. Jarren et al. 2002: 107). In die Untersuchung einbezogen wurden Akteure, Instrumente und Formen der Rundfunkregulierung. Auf Basis einer Dokumentenanalyse werden zunächst verschiedene Fallbeispiele von Selbstregulierung dargestellt. Anschliessend bilden Experteninterviews die Grundlage, um näher auf die Gründe für die Implementation von Selbst- und Co-Regulierung, die Bewertung nicht-staatlicher Regulierungsformen und die Form der staatlichen Beteiligung einzugehen (vgl. Jarren et al. 2002: 110f., 290ff.). Bezüglich der Implementationsgründe kann die Studie aufzeigen, dass die anzustrebende Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat, die Komplexität des Politikfeldes sowie der Geschwindigkeitsvorteil und die höhere Flexibilität gegenüber staatlicher Regulierung ausschlaggebend sind. Interessanterweise fällt die Bewertung von Co-Regulierung deutlich positiver aus als von Selbstregulierung, da bei Letzterer die Verbindlichkeit als problematisch erachtet wird. Insofern ist es nur konsequent, dass die Expertinnen und Experten eine staatliche Beteiligung als notwendig erachten (vgl. Jarren et al. 2002: 347-353, 356f.).

Die Folgestudie *Selbstregulierung und Selbstorganisation* stellt nicht-staatliche Regelungsbemühungen in den Mittelpunkt (vgl. Puppis et al. 2004). Unter Beibehaltung der Begrifflichkeiten wurden Fallbeispiele in verschiedenen europäischen Ländern untersucht. Bezüglich Selbst- und Co-Regulierung wurden Presse- und Medienräte in den nordischen Ländern, der Jugendschutz im deutschen Fernsehen und verschiedene öffentliche Rundfunkorganisationen analysiert. Methodisch wurde auf die qualitativen Verfahren der Dokumentenanalyse und des

Experteninterviews zurückgegriffen (vgl. Puppis et al. 2004: 121-137). Insbesondere interessierten sich die Autoren neben Implementationsgründen und staatlicher Beteiligung für mögliche Erfolgsfaktoren nicht-staatlicher Regulierungsformen. Die Ergebnisse zeigen erstens, dass die Unabhängigkeit der Medien vom Staat, die Flexibilität und die Geschwindigkeit die wichtigsten Implementationsgründe darstellen. Die Notwendigkeit einer staatlichen Beteiligung – und dies ist im Lichte der Resultate der Vorgängerstudie durchaus überraschend – wird zweitens von den interviewten Expertinnen und Experten überaus kontrovers beurteilt. Politische Traditionen haben offensichtlich einen starken Einfluss und besonders im deutschsprachigen Raum wird Co-Regulierung einer Selbstregulierung vorgezogen. Drittens zeigt die Studie, dass in erster Linie die Akzeptanz durch die und die Abhängigkeit von den regulierten Unternehmen, Transparenzvorschriften sowie eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung entscheidend für den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung sind. Sehr umstrittene Erfolgsfaktoren sind eine staatliche Beteiligung und die Existenz wirksamer Sanktionen (vgl. Puppis et al. 2004: 246-262, 284-291). In einem neueren Artikel werden die Resultate der beiden Studien anhand der drei Regulierungsbereiche Inhalte, Prozesse und Organisationen neu strukturiert und miteinander in Bezug gesetzt (vgl. Puppis/Künzler 2007). Dabei zeigt sich, dass bei der Regulierung journalistischer Arbeitsprozesse Selbstregulierung dominiert und die Selbstregulierungsorganisation sowohl für die klassischen Massenmedien (Print, Rundfunk) als auch für Internetangebote zuständig sein kann. Für Selbstregulierung sprechen – neben der Medienfreiheit – in erster Linie die Schwierigkeit, ethische Fragen rechtlich zu fassen, und die Praxisnähe. Die Bewertung von Selbstregulierung im Bereich der Prozessregulierung fällt denn auch positiv aus. Im Bereich der Inhaltsregulierung kümmern sich Selbstregulierungsorganisationen um die elektronischen Medien, Co-Regulierungsarrangements sind die Regel (und werden auch positiver bewertet) und für die Implementation spricht vor allem die Möglichkeit, Inhalte vor der Ausstrahlung zu prüfen. Die „enforced self-regulation“ bei öffentlichen Rundfunkorganisationen wird aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit von den Sendern kritisiert (vgl. Puppis/Künzler 2007: 172f.).

Im Mittelpunkt der Studie *Codifying Cyberspace* (vgl. Tambini/Leonardi/Marsden 2008; Vorabversion vgl. PCMLP 2004) steht die Erforschung der Internet-Selbstregulierung bezüglich illegaler und als schädlich erachteter Inhalte. Allerdings haben sich die Autoren aufgrund der Konvergenzentwicklung nicht auf Onlinemedien beschränkt, sondern auch Rundfunk, Presse, Filme und Computerspiele miteinbezogen. Zwei Teilstudien setzen sich zudem detailliert mit der Selbstregulierung von Presse und Rundfunk auseinander (vgl. Leonardi 2004a; 2004b). Co-Regulierung wird als Mittelweg zwischen staatlicher Regulierung und Branchenselbstregulierung bezeichnet (vgl. Marsden 2005: 4). Ohne sich aber länger mit einer genaueren Definition von Selbst- und Co-Regulierung aufzuhalten, wird ein „5C Approach“ genanntes Analyseinstrument vorgestellt, das verschiedene Aspekte von Selbstregulierung zu untersuchen vermag: Constitution, Coverage, Content, Compliance und Communications. Constitution (Gestaltung) bezieht sich auf Strukturen und Prozesse der Selbstregulierungs-



organisation. Coverage (Reichweite) fragt nach der geografischen und inhaltlichen Zuständigkeit einer Selbstregulierungsorganisation. Content (Inhalt) beschäftigt sich mit den im Kodex geregelten Aspekten. Compliance (Einhaltung) betrachtet, inwiefern die Regeln eingehalten werden und wie mit Regelverstößen umgegangen wird. Communications (Kommunikation) schliesslich beinhaltet einerseits die Information der Öffentlichkeit über die Selbstregulierung, andererseits deren Einbeziehung in die Ausarbeitung und Implementation eines Kodex (vgl. Tambini/Leonardi/Marsden 2008: 51-54). Die empirische Analyse basiert methodisch einerseits auf der Dokumentenanalyse von Selbstregulierungskodizes, andererseits auf einer Analyse der Ausarbeitung und Implementation dieser Regeln mittels Dokumentenanalyse und Experteninterviews (vgl. Tambini/Leonardi/Marsden 2008: 50f.). Als Resultate der Studie stellen die Autoren erstens vor, wie sich verschiedene Medien-sektoren bezüglich Selbstregulierung unterschiedlich entwickelt haben. Im Rundfunksektor beispielsweise lässt sich, mit deutlichen nationalen Unterschieden, bezüglich der Inhaltsregulierung ein Trend in Richtung Selbstregulierung aufzeigen. In der Internetselbstregulierung dagegen zeichnet sich aufgrund einer EU-Empfehlung und paneuropäischer Organisationen ein einheitliches Modell ab. Folglich wird die Bedeutung historischer Umstände für Wahl und Mix von Regulierungsformen betont (vgl. PCMLP 2004: 70f.). Zweitens heben die Autoren die Rolle nationaler Faktoren hervor: Die verschiedenen institutionellen Besonderheiten der politischen Systeme, innerhalb derer Medienregulierung implementiert wird, beeinflussen die Ausgestaltung von Selbst- und Co-Regulierung direkt. Indes sei von einer zunehmenden Konvergenz in Europa auszugehen (vgl. PCMLP 2004: 78-85). Drittens werden Überlegungen präsentiert, wie Selbstregulierung (insbesondere des Internets) ausgestaltet sein sollte. Auch wenn deutlich gemacht wird, dass es kein universell akzeptiertes Rezept für erfolgreiche Selbstregulierung gibt und Besonderheiten von Sektoren und Ländern von Bedeutung sind, so sei u. a. aufgrund des technologischen Wandels nicht-staatliche Regulierung notwendig. Interessant ist insbesondere, dass Gefahren der Selbstregulierung für die Meinungsfreiheit thematisiert werden: Zwar hilft Selbstregulierung dabei, staatlichen Einfluss auf die Medien zu beschränken, doch kann sie auch zu einer privaten Form der Zensur werden. Eine Prüfung von Selbstregulierung durch staatliche Stellen im Sinne einer Co-Regulierung wird als notwendig erachtet, um Funktionieren, Transparenz und Vereinbarkeit mit der Meinungsfreiheit zu garantieren. Die EU wird von den Autoren aufgefordert, hierfür Benchmarks zu setzen (vgl. PCMLP 2004: 70, 72f., 86, 92ff.; Marsden 2005: 6).

Der Band *Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa* vereint drei Selbstregulierungsstudien. Die erste Teilstudie widmet sich der Frage, wie Medienselbstregulierung in den Mitgliedsstaaten der EU mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren ist (vgl. Ukrow 2000). Allerdings ist dabei von Selbstkontrolle die Rede, die nicht von Selbstregulierung abgegrenzt wird. Zwei Unterformen werden dabei unterschieden: „Zum ersten liegt eine Selbstkontrolle i. S. einer Selbstregulierung dann vor, wenn die im jeweiligen Medienbereich Tätigen den materiellen Massstab der Kontrolle [...] selbst bestimmen“ (Ukrow 2000: 22). Der Begriff bezieht sich dann lediglich auf die Ausarbeitung von Regeln durch die Branche. „Zum zweiten liegt eine

Selbstkontrolle [...] dann vor, wenn die im jeweiligen Medienbereich Tätigen das Verhalten von im Medienbereich Tätigen selbst auf seine Vereinbarkeit mit Massstabsnormen prüfen“ (Ukrow 2000: 22). In dieser Begriffsverwendung werden auch die Durchsetzung von Regeln und die Sanktionierung von Regelverstößen angesprochen. Die zweite Teilstudie beschäftigt sich mit sogenannten Selbstkontrolleinrichtungen im bundesdeutschen Mediensektor (vgl. Beauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien 2000). Darin werden Organisation, Aufgaben und Verfahren der verschiedenen Organe deskriptiv dargestellt. Die dritte Teilstudie schliesslich nimmt einen Vergleich von Selbstregulierung in europäischen Ländern vor (vgl. Bröhmer/Ukrow 2000). Die damaligen Mitgliedstaaten der EU sowie ausgewählte weitere Mitgliedstaaten des Europarates wurden in die Untersuchung einbezogen. Gegenstand der Untersuchung waren medienübergreifende Selbstregulierungseinrichtungen, medienspezifische Einrichtungen sowie Selbstregulierung im Bereich der Werbung. Die auf einem Fragebogen basierende Erhebung hat sich verschiedenen Aspekten der Selbstregulierung gewidmet. So interessierte, 1) welche Organisationen an der Selbstregulierung beteiligt sind, 2) auf welcher Grundlage die Selbstregulierung basiert (z. B. Gesetz oder vertragliche Vereinbarung der Industrie), 3) auf welche Problembereiche sich die Selbstregulierung bezieht (z. B. Jugendschutz), 4) wie die Verfahren ausgestaltet sind, 5) welche Kompetenzen das Gremium hat und 6) wie es um die praktische Wirksamkeit bestellt ist. Zudem wurde erhoben, ob die „Selbstkontrolle“ innerhalb oder ausserhalb von Unternehmen angesiedelt ist (vgl. Bröhmer/Ukrow 2000: 220f.). Der letzte Punkt verweist darauf, dass eine solche Definition sich nicht ausschliesslich auf Einrichtungen auf Branchenebene konzentriert, sondern auch organisationsinterne Regelungsmechanismen berücksichtigt. Dadurch, dass in der Studie sämtliche Medienbereiche und eine grosse Zahl von Ländern berücksichtigt wurden, ergibt sich eine detaillierte Momentaufnahme der Selbstregulierung in Europa.

Der Band *Co-Regulierung der Medien in Europa* enthält neben Beiträgen von Praktikern auch wissenschaftliche Artikel. Palzer (2003a; 2003b) beschäftigt sich einerseits mit definitorischen Fragen, andererseits mit europäischen Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen. Während Selbstregulierung ein gesellschaftliches Steuerungssystem meint, das Regeln erstellt und die Einhaltung dieser Regeln überwacht und Co-Regulierung diese Selbstregulierung in hoheitliche Regulierung einbettet, versteht die Autorin unter Selbstkontrolle die Kontrolle der Einhaltung von Regeln, die nicht von dieser Organisation (sondern beispielsweise vom Staat) geschaffen wurden (vgl. Palzer 2003a: 3f.; 2003b: 32ff.). Palzer (2003a: 7) kommt zum Schluss, dass Co-Regulierung für die Umsetzung europäischer Richtlinien durchaus zulässig ist, sofern die ordnungsgemässe Implementation gewährleistet werden kann. Speziell betrachtet wurden der Jugendschutz im Bereich des Fernsehens und die audiovisuellen Dienste. Selbst in diesem engen Anwendungsgebiet bleiben zahlreiche Fragen offen, die nicht eindeutig beantwortet werden können. Co-Regulierungssysteme dürften in den verschiedenen europäischen Ländern, auch zur Umsetzung gemeinsamer politischer Ziele, je nach Rechtssystem und Traditionen sehr heterogen ausfallen (vgl. Palzer 2003a: 14).

Im selben Band beschäftigt sich McGonagle (2003) mit möglichen Anwendungsgebieten von Co-Regulierung. Der Autor betrachtet dabei die sogenannte Hassrede, den Jugendschutz, die Werbung und technische Normen.

Die Studie *Mediensebstregulierung zwischen Ökonomie und Ethik* (vgl. Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin 2006) setzt sich mit der Suche nach Erfolgsfaktoren für ein österreichisches Modell der Selbstregulierung auseinander. Die Selbstregulierungsfrage wird dabei im Spannungsfeld von Ökonomie und Ethik beleuchtet. Für die empirische Untersuchung wurden sogenannte Best-Practice-Modelle der Mediensebstregulierung auf individual-, professions-, institutions- sowie öffentlichkeitsethischer Ebene analysiert. Für die österreichische Situation wird als Lösung eine Verbindung von Co-Regulierung und Selbstorganisation vorgeschlagen, d. h., innerhalb eines rechtlichen Rahmens sollen innerorganisatorische Regeln etabliert werden, da „die Medienunternehmung jener Ort ist, an dem konkrete Konflikte zwischen ethischen Ansprüchen und ökonomischen Sachzwängen“ (Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin 2006: 137) aktuell werden. Aufgabe der Politik sei es, den Medien die Möglichkeit zu geben, ein solches Modell der „regulierten Selbstorganisation“ in Österreich zu implementieren (vgl. Karmasin 2006: 385).

Neben diesen grösseren, zumeist komparativen Untersuchungen, die Selbst- und Co-Regulierung zum Gegenstand haben, setzen sich einzelne Studien mit bestimmten Problemen der Medienregulierung auseinander und befassen sich in diesem Zusammenhang auch mit nicht-staatlichen Regulierungsformen.

Einer medienethischen Perspektive lässt sich die Arbeit zu *Medien-Selbstkontrolle* von Stapf (2006) zuordnen. Die Selbst-Bindung durch Selbstkontrolle wird als Konsequenz aus der Medienfreiheit und damit als ethische Frage verstanden (vgl. Stapf 2005: 19). Die Autorin konstatiert ein Spannungsfeld von Ideal- und Praxisebene. Der in der Ethik massgebliche Begriff der Verantwortung wird als medienethische Grundkategorie und als Scharnierbegriff herangezogen, um Ideal und Praxis miteinander zu verbinden. Individual-, Professions-, Institutions- und Publikumsethik müssten als verschiedene Ebenen eines Gesamtsystems verstanden werden. Folglich müsse Verantwortung auf allen Ebenen wahrgenommen werden, wobei für Selbstregulierungsorganisationen die kollektive Ebene der Professionsethik von Bedeutung ist (vgl. Stapf 2006: 185f.; Stapf 2005: 24).

Mit dem Thema Jugendschutz setzt sich Eisermann (2001) in ihrer Studie über *Mediengewalt* auseinander. Die Autorin betrachtet darin die staatliche Regulierung und die Selbstregulierung von Gewaltdarstellungen im Fernsehen. Selbstregulierung versteht sie dabei als eine autonome, nicht-staatliche Kontrolle, die freiwillig stattfindet (vgl. Eisermann 2001: 76). Durch Bezugnahme auf die neoinstitutionalistische Organisationstheorie werden Legitimitätsstrategien von Regulierungsorganisationen, konkret der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen und der Landesmedienanstalten, analysiert. Insbesondere interessiert, wie die institutionellen Umwelten die Organisationswirklichkeit, etwa interne Prozesse, prägen (vgl.

Eisermann 2001: 17f., 107-111). Dass trotz einer beklagten Ineffektivität die bestehenden Regulierungsorganisationen weiter existieren, lässt sich insofern erklären, als dass die Effektivität von Rundfunkregulierung ein Rationalitätsmythos ist: Für das Weiterbestehen reicht es, wenn die Strukturen und Prozesse der Organisationen den Erwartungen der institutionellen Umwelten entsprechen, also „legitim“ sind (vgl. Eisermann 2001: 232-235). Bereits zuvor hat die Autorin sich Selbstregulierungsorganisationen gewidmet und einen organisationsanalytischen Vergleich des Deutschen Presserates und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen durchgeführt (vgl. Eisermann 1997).

Die Politikfeldanalyse über *Fernsehen und Jugendschutz in Europa* von Bundschuh (1998/99) betrachtet neben staatlicher Regulierung auch Selbstregulierung, die sich im Bereich der Inhaltsregulierung um die Problematik des Jugendschutzes kümmert. Die Autorin spricht von „Selbstkontrolle“, wenn die Einhaltung von Richtlinien durch ein intern oder extern angesiedeltes Organ überprüft wird (vgl. Bundschuh 1998/99: 174). Anschliessend werden einige Beispiele für Selbstregulierung diskutiert. Trotz Kritik zur Funktions- und Arbeitsweise solcher Organisationen seien diese ein guter Anhaltspunkt für weitere Überlegungen (vgl. Bundschuh 1998/99: 217).

Der Band *Verantwortung im Internet* setzt sich ebenfalls mit Selbstregulierung und Jugendschutz auseinander, allerdings in Bezug auf Onlineangebote. Erwähnenswert ist insbesondere der Beitrag von Price/Verhulst (2000). Unter Selbstregulierung in ihrer reinen Form wird verstanden, dass alle Elemente (Regelformulierung und Durchsetzung) ohne Beteiligung anderer Akteure sind. Gerade für das Internet, dessen Regulierung komplex und grenzüberschreitend sei, halten die Autoren aber Co-Regulierung für das geeignetere Modell (vgl. Price/Verhulst 2000: 146, 148). Zudem wird eine internationale Koordination von Selbstregulierungsorganisationen als wichtig erachtet (vgl. Price/Verhulst 2000: 202f.).

Neben dem Jugendschutz befassen sich verschiedene Arbeiten mit Selbstregulierung im Bereich der Werbung. Erwähnenswert ist insbesondere die Studie *Advertising Self-Regulation and Outside Participation* von Boddewyn (1988), der die Werbeselbstregulierung in zwölf Ländern untersuchte und sich speziell der Beteiligung unabhängiger Dritter widmete. Die Ergebnisse der durchgeführten Interviews zeigen, dass es eines von Werbewirtschaft und Medien abgestützten Branchenverbandes bedarf, der die Selbstregulierungsorganisation moralisch und finanziell unterstützt. Die Einbeziehung Dritter dagegen gestaltet sich schwierig (vgl. Boddewyn 1988: 330ff., 341). Von Boddewyn abgesehen finden sich zumeist nur Darstellungen der Werbeselbstregulierung in einzelnen Ländern und kaum komparative Studien. Da Werbeinhalte hier aber nicht im Zentrum stehen, wird nicht weiter auf diese Studien eingegangen. Ferner existieren Studien, die sich mit technischen Fragen der Internet-selbstregulierung (z. B. Rolle und Funktionsweise von ICANN) beschäftigen oder die einzelne Beispiele von Selbst- und Co-Regulierung zum Gegenstand haben.

**Abb. 7: Studien zu Medienselbstregulierung im Überblick**

Studie	Gegenstand	Definition	Resultate
Schulz/Held 2002	Inhaltsregulierung im australischen Rundfunk	Regulierte Selbstregulierung: gesetzlicher Rahmen und Einfluss staatlicher Regulierung auf Selbstregulierung	Drei Modelle: Code, Zertifizierung und Supervision Reformvorschläge für Deutschland
HBI/EMR 2006	Co-Regulierung in den EU-Mitgliedstaaten (Presse, Rundfunk, Online, Filme, Spiele)	Co-Regulierung: nicht-staatliche Organisationen und Regeln mit Verbindung zum Staat	Anreize für Wirtschaft und effektive Sanktionsinstrumente notwendig auch für Umsetzung europäischer Richtlinien geeignet
Latzer et al. 2002	Mediamatiksektor (Medien und Telekommunikation) in Österreich	kollektive intentionale Verhaltensbeschränkung auf Kontinuum Markt-Staat	Anwendung: Medieninhalte und Technik Sanktionsfähigkeit abhängig von staatlicher Beteiligung
Jarren et al. 2002	Akteure, Instrumente und Formen der Rundfunkregulierung in elf Ländern	Aufstellung bindender Regeln und Durchsetzung durch private Akteure	Implementation wegen Medienfreiheit, Geschwindigkeit, Flexibilität Notwendigkeit staatlicher Beteiligung
Puppis et al. 2004	Erfolgsfaktoren der Selbst- und Co-Regulierung in Europa		Akzeptanz durch und Unabhängigkeit von Unternehmen zentral Notwendigkeit staatlicher Beteiligung und wirksamer Sanktionen umstritten
Tambini / Leonardi/Marsden 2008 PCMLP 2004	Gestaltung, Reichweite, Inhalt, Einhaltung und Kommunikation von (Internet-)Selbstregulierung in Europa	Co-Regulierung: Mittelweg zwischen staatlicher Regulierung und Branchenselbstregulierung	Einfluss institutioneller Faktoren auf Ausgestaltung Staatliche Beteiligung notwendig für Funktionieren, Transparenz und Meinungsfreiheit
Ukrow 2000 Bröhmer/Ukrow 2000	Selbstregulierung in Deutschland und Europa Vereinbarkeit von Selbstregulierung mit europäischem Recht	Regelsetzung und/oder Regeldurchsetzung und Sanktionierung durch im Medienbereich Tätige (auf Branchen- und auf Organisationsebene)	Bestandesaufnahme der Selbstregulierung im gesamten Mediensektor
Palzer 2003a/b	Europäische Vorgaben für Co-Regulierung	gesellschaftliches Steuerungssystem, das Regeln erstellt und Einhaltung überwacht	Co-Regulierung auch für Umsetzung europäischer Richtlinien national unterschiedlich
Gottwald/ Kaltenbrunner/ Karmasin 2006	Best-Practice-Modelle der Individual-, Professions-, Institutions- und Öffentlichkeitsethik	analog zu Schulz/Held, Jarren et al., Puppis et al.	Notwendigkeit staatlicher Beteiligung zur Implementation von Selbstorganisation

Quelle: Eigene Darstellung

Dieser Überblick über Studien zur Selbst- und Co-Regulierung im Mediensektor verdeutlicht, dass Gegenstand und Forschungsinteresse vielfach ähnlich gelagert waren. Die Definitionen von Selbstregulierung und Co-Regulierung, teilweise von Selbstkontrolle und Selbstorganisation, unterscheiden sich im Detail durchaus, doch besteht ein Konsens darin, dass es sich bei Co-Regulierung um eine Form der staatlich regulierten Selbstregulierung handelt. Zumeist wurden eine Bestandesaufnahme und ein Vergleich nicht-staatlicher Regulierung in europäischen Ländern durchgeführt. Teilweise wurde ergänzend betrachtet, inwiefern sich Selbst- und Co-Regulierung mit bestehender (europäischer) Regulierung vereinbaren lassen.

Vielfach bestand die Absicht dieser Untersuchungen darin, bestehende Modelle auf ihren Erfolg oder ihre Effektivität hin zu analysieren, um Wissen über notwendige Erfolgsfaktoren nicht-staatlicher Regulierung und Ideen für Regulierungsreformen zu erarbeiten. Ob nun Vorschläge für eine Regulierungsreform und zur Optimierung von Regulierungsmodellen (vgl. Schulz/Held 2002; 2004), eine Evaluation von Co-Regulierungsformen in der EU (vgl. HBI/EMR 2006), die Bewertung von Selbstregulierung und die Ermittlung von Erfolgsfaktoren nicht-staatlicher Regulierungsformen (vgl. Jarren et al. 2002; Puppis et al. 2004) oder Überlegungen zur besten Ausgestaltung von Selbstregulierung (vgl. PCMLP 2004; Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin 2006): die „Erfolgsfixierung“ der bisherigen Forschung zu Medienselbstregulierung ist evident. Insbesondere die staatliche Beteiligung an Selbstregulierung als Möglichkeit zur Wahrung des öffentlichen Interesses interessierte in mehreren Studien.

Diese Vorliebe für Fragen nach dem Erfolg lässt sich wohl damit erklären, dass Alternativen für staatliche Regulierung in den Medien gesucht werden, mit diesen aber dennoch sichergestellt werden soll, dass Medien ihrer gesellschaftlich-politischen Bedeutung gerecht werden. Doch diese Perspektive der „public policy“, die nachvollziehbar und bedeutsam ist, schenkt dem Organisationsaspekt zu wenig Bedeutung. Die Tatsache, dass Organisationen Regeln setzen, Regeln durchsetzen und Regelverstöße sanktionieren, findet in der existierenden Forschung kaum Beachtung. Den Selbstregulierungsorganisationen sowie deren Strukturen und Prozesse hat einzig Eisermann (2001; 1997) Aufmerksamkeit geschenkt.

### **2.3.2 Studien zu Presseräten und Pressekodizes**

In der vorliegenden Arbeit stehen Presse- und Medienräte im Mittelpunkt. Aus diesem Grund soll auch die bestehende Forschung zu diesen kurz dargestellt werden. Ein Blick in die Literatur zeigt, dass nur wenige umfassende vergleichende Studien existieren – und nur die wenigsten sind neueren Datums. Schon häufiger finden sich kurze Artikel über einen oder eine kleine Anzahl von Räten oder Monografien über einzelne Presseräte, welche sich entweder dessen Beschreibung oder Entstehung widmen oder eine rechtliche Analyse vornehmen.

Viele Arbeiten zu Presseräten sind bereits älter. Als erste vergleichende Studie überhaupt kann *Press Councils and Press Codes* betrachtet werden (vgl. IPI 1966). Das „International

Press Institute“, damals in Zürich beheimatet, hat sich seit 1961 in mehreren Auflagen mit Presseräten und ethischen Kodizes auseinandergesetzt. Allerdings findet, da es eine Branchenpublikation ist, weder eine theoretische Auseinandersetzung statt, noch wird diese „organized self-control“ (IPI 1966: 6) genau definiert. Auch kann nicht von einem systematischen Vergleich gesprochen werden. Die Presseräte der Welt werden jeweils kurz beschrieben und ihre ethischen Kodizes entweder abgedruckt oder zusammengefasst. Ende der 1960er Jahre veröffentlichten Löffler/Hébarre (1968) ein Band über *Form und Funktion der Presse-Selbstkontrolle*, der einige europäische Presseräte zum Gegenstand hat. Der einführende Beitrag definiert zwar Presse-Selbstkontrolle, indes ohne Rückgriff auf theoretische Ansätze. Im Vordergrund stehen vielmehr praktische Fragen nach der Zusammensetzung oder der Verfahrensordnung (vgl. Löffler 1968). Die weiteren Beiträge beschreiben Presseräte und Pressekodizes einzelner Länder. Folglich wird auch hier kein eigentlicher Vergleich vorgenommen. Bei der *Enquiry on Press Councils* von Bradley (1972) handelt es sich um den „erste[n] echte[n] Versuch zu einer komparativen Sicht des Problems ‚Presseräte‘“ (Fischer/Breuer/Wolter 1976: 14). In diesem Artikel vergleicht der Autor beispielsweise Funktionen, Zusammensetzung, Sanktionsmöglichkeiten und Grösse von Presseräten. Damit legt die Untersuchung erstmals mit einem Instrument erhobene Daten zu diesen Organisationen der Selbstregulierung vor. Den Versuch einer Bestandesaufnahme durch einen Querschnittvergleich stellt die Studie über die *Presseräte der Welt* von Fischer/Breuer/Wolter (1976; zusammenfassend Fischer 1976; 1978) dar. Die Datenerhebung erfolgte dabei durch einen Fragebogen, der Fragen zu Gründung, Zusammensetzung, Aufgabenbereichen, Arbeitsweise und Finanzierung enthielt. Auch wenn grosse Teile der Studie veraltet sein dürften, so findet sich hier doch der erste umfangreiche systematische Vergleich von Presseräten anhand bestimmter Kriterien. Während die Autoren den Forschungsstand aufarbeiten und eine bemerkenswerte empirische Untersuchung durchführen, wird indes auf eine theoretische Herangehensweise und eine Definition der verwendeten Begrifflichkeiten verzichtet. Zur selben Zeit entstanden zwei weitere empirische Studien zu Presseräten. Bertrands (1978) Artikel *Press Councils around the World* vergleicht Presseräte insbesondere bezüglich ihrer Zusammensetzung, der Gründungsphase und den Verfahren und Arbeitsweisen. Ähnlich die Vorgehensweise von Rampal (1981) im Artikel *Concept of the Press Council*, der neben Zusammensetzung und Aufgaben vor allem auch die Sanktionsmöglichkeiten von Presseräten näher betrachtet. Ferner ist ein Bericht des Europarates über Presseregulierung zu erwähnen, in dem Paul (1982) auch Presseräte und Pressekodizes berücksichtigt.

Die erste Studie neueren Datums, die sich in komparativer Perspektive mit der von der Autorin so genannten *Freiwilligen Selbstkontrolle der Presse* befasst, stammt von Wiedemann (1992; siehe auch 1994; 1990). In dieser Studie findet sich auch eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Selbstkontrolle, der als Synonym für Selbstregulierung verstanden werden kann, statt. Selbstkontrolle wird definiert als Gesamtheit der freiwillig auferlegten Regeln und Verfahrensweisen, die dazu bestimmt sind, Machtmissbrauch zu verhindern und der Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl gereicht zu werden. Folglich

geht es um das Bewirken oder Verhindern bestimmter Verhaltensweisen (vgl. Wiedemann 1992: 23f.). In der Studie werden Presseräte in Grossbritannien, den USA, Schweden, Kanada, den Niederlanden und Deutschland hinsichtlich ihrer Struktur, Finanzierung, Aufgabenbereiche, Verfahren und Sanktionen miteinander verglichen. Die Studie *Press Ethics* von Dewall (1997) interessiert sich für die Presseregulierung insgesamt. Untersucht und miteinander verglichen werden Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden und Grossbritannien. Theoretisch basiert die Arbeit nicht nur auf Ansätzen journalistischer Ethik, sondern sie verwendet auch den Regulierungsbegriff. Presseräte und ethische Kodizes werden als Instrumente der freiwilligen Selbstregulierung verstanden. Mittels Dokumentenanalyse und qualitativer Interviews werden anschliessend beide analysiert. Die rechtswissenschaftliche Arbeit über *Europäische Presse-Selbstkontrolle* von Suhr (1998) beinhaltet einen Überblick über Presseräte und ethische Kodizes in Europa. Der Autor widmet sich ebenfalls kurz dem Begriff der Selbstkontrolle, der als Verhinderung von Fehlverhalten im Binnenbereich auf Grundlage eines selbst erstellten Regelwerks verstanden wird (vgl. Suhr 1998: 21ff.). Das Schwergewicht der Studie liegt auf der Rechtsverbindlichkeit und den Durchsetzungsmöglichkeiten von Selbstregulierung in den verschiedenen Ländern Europas. Hierzu werden erst Trägerschaft und Inhalt von Pressekodizes sowie Verfahrensausgestaltung von Presseräten betrachtet, bevor deren rechtliche Einordnung diskutiert wird. Unter den neueren Publikationen besonders hervorzuheben sind die *Reports on Media Ethics in Europe* (vgl. Nordenstreng 1995). Der Beitrag von Sonninen/Laitila (1995) beschäftigt sich ausführlich mit Presse- und Medienräten in Europa in einer vergleichenden Perspektive und stellt bis heute den ausführlichsten und aktuellsten Überblick dar. Die Autoren interessieren sich dabei nicht nur für die Gründungsphase der einzelnen Räte, sondern auch für deren Zusammensetzung und Finanzierung, die Tätigkeiten sowie die zur Verfügung stehenden Sanktionen. Ausführlich setzt sich Appelqvist-Schmidlechner (1996; 2001) mit der *Selbstkontrolle der Medien* auseinander. Neben einer Aufarbeitung des Forschungsstandes zu Presseräten führt die Autorin einen Vergleich des österreichischen Presserates mit dem finnischen Medienrat durch. Dabei wird insbesondere die Frage zu beantworten versucht, welchen Beitrag Selbstregulierung im Prozess der journalistischen Qualitätssicherung zu spielen vermag. Bertrand (2003) widmet sich in seinem Beitrag *Press Councils* weltweit. Dabei betrachtet er in einer vergleichenden Perspektive die Gründungsjahre der einzelnen Räte, deren Zusammensetzung und Zuständigkeiten sowie die Anzahl der Beschwerden und das jährliche Budget. Eine weitere Arbeit über Presseräte ist im Rahmen des bereits diskutierten Projektes über Selbstregulierung im Internet (vgl. Tambini/Leonardi/Marsden 2008: 64-89) entstanden. In dieser Teilstudie über *Self-Regulation and the Print Media* nimmt Leonardi (2004b) einen Vergleich der Presseräte der EU-15 vor. Dabei werden Gestaltung, Reichweite, Inhalt der Kodizes, Einhaltung und Kommunikation betrachtet. Der neueste (weltweite) Vergleich von Presseräten findet sich im Bericht *Review of the New Zealand Press Council* (vgl. Barker/Evans 2007). Auf Basis von Internetrecherchen werden darin u. a. Zusammensetzung, Sanktionen oder Finanzierung der verschiedenen Räte kurz dargestellt.



Während sich diese Studien zu Presseräten teilweise auch mit den von diesen formulierten und durchgesetzten Regeln, den sogenannten Pressekodizes, befassen, findet sich auch Literatur, die nur die Kodizes selbst zum Gegenstand haben. Neben allgemeinen Auseinandersetzungen mit Pressekodizes (vgl. u. a. Jones 1980; Evers 2000; Grévisse 2003; Bertrand 2000: 41-60; Frost 2000) ist insbesondere die Studie in den *Reports on Media Ethics in Europe* von Laitila (1995a; auch 1995b) zu erwähnen. Die Autorin vergleicht die Funktionen und die Inhalte dieser Regelwerke in ganz Europa. Dabei zeigt sich, dass die Kodizes sich sehr ähnlich sind:

„Thus the most common principles in the European codes emphasize different aspects of truthfulness, the need to protect the integrity and independence of journalists, the responsibility of journalists in forming public opinion, fair means in the gathering and presentation of information, protection of the rights of sources and referents, and the freedom to express and communicate ideas and information without hindrance“ (Laitila 1995b: 538).

Auch Leonardi (2004b) kommt zum Schluss, dass die Kodizes sich kaum unterscheiden und allgemein akzeptierte journalistische Standards wie Ehrlichkeit, Objektivität, Schutz der Menschenrechte und Richtigkeit beinhalten. Er verweist darauf, dass die in Kodizes festgehaltenen Richtlinien damit einen Bereich betreffen, der von Gesetzen nicht abgedeckt wird: „The press councils’ task is to supervise that the press adheres to its requirements and therefore focus on ethical violations with no direct statutory control. [...] Ethical standards being applied here operate in a region where there tends to be no statutory regulation“ (Leonardi 2004b). In ihrer Analyse berufsständischer Normen betrachtet Raupp (2004) *PR-Kodizes und Pressekodizes im Vergleich*. Diese Kodizes werden als Ausdruck generalisierter normativer Erwartungen definiert: Ziel ist es, Fehlverhalten in Journalismus und PR und daraus potenziell resultierende Konflikte zu antizipieren (vgl. Raupp 2004: 181ff.). Mittels einer qualitativen Dokumentenanalyse werden Kodizes in drei europäischen Ländern berücksichtigt. Dabei zeigen sich kaum nationale Unterschiede und sehr grosse Ähnlichkeiten sowohl der PR-Kodizes als auch der Pressekodizes über Grenzen hinweg. Die Autorin zeigt auf, dass in den Regelwerken nur Konfliktkonstellationen antizipiert werden, bei denen die vom Normverstoss Betroffenen sich wehren und so einen Konflikt mit den Verantwortlichen riskieren. Folglich beziehen sich PR-Kodizes in erster Linie auf die Auftraggeber, journalistische Normen auf das Publikum. Auf die durchaus problematische Interaktion von PR und Journalismus wird dagegen auf beiden Seiten kaum Bezug genommen (vgl. Raupp 2004: 190-193).

Die Aufarbeitung des Forschungsstandes zu Presse- und Medienräten lässt den Schluss zu, dass es in erster Linie die neueren Arbeiten sind, welche konsequent vergleichend vorgehen und die empirischen Untersuchungen auch theoretisch abstützen. Nur wenige Studien jedoch setzen sich vertieft mit Regulierung und Selbstregulierung auseinander. Einmal mehr zeigt sich so, dass der Begriff der Selbstkontrolle theoretisch nicht anschlussfähig ist und sich nicht eignet, um das Phänomen nicht-staatlicher Regelsetzung und -durchsetzung zu analysieren. Eine bewusste Verortung der Presseräte und Pressekodizes in der Diskussion um Medien-

selbstregulierung nehmen nur vereinzelte Autoren vor. Der Tatsache, dass es sich bei Presse-räten um Organisationen mit bestimmten Strukturen und Prozessen handelt, wird zudem höchstens in den gewählten Vergleichsdimensionen Referenz erwiesen. Ein Rückgriff auf entsprechende Theorieangebote hingegen findet nicht statt.

## **2.4 Bedeutung einer Organisationsperspektive**

Eine Analyse von Regulierung, auch von Medienregulierung, kann grundsätzlich verschiedenste Aspekte beleuchten und unterschiedlichste Perspektiven einnehmen. Regulierung lässt sich beispielsweise inhaltlich betrachten oder der Regulierungsprozess – also Regelung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen – und die daran beteiligten Akteure können fokussiert werden. Die vorliegende Arbeit hingegen nimmt mit der Organisationsperspektive einen Blickwinkel ein, der in der Forschung zu (Medien-) Regulierung bisher kaum Beachtung findet.

Dennoch, eine Auseinandersetzung mit Regulierungsorganisationen bietet sich geradezu an: Die bisherigen Ausführungen zeigen deutlich, dass Regulierung an eine regulierende Organisation gekoppelt ist, welche Regeln setzt, durchsetzt und Regelverstöße sanktioniert:

- Staatliche (Medien-)Regulierung wird entweder von Ministerien oder von speziell hierfür eingerichteten Regulierungsbehörden wahrgenommen.
- (Medien-)Selbstregulierung bedeutet, dass eine private Organisation auf Branchenebene – eine Selbstregulierungsorganisation – sich der Regulierung annimmt.
- Mit Co-Regulierung ist gemeint, dass eine Selbstregulierungsorganisation innerhalb eines staatlichen Regulierungsrahmens Regulierungsaufgaben wahrnimmt.
- (Media) Governance schliesslich betrachtet auf nationalstaatlicher Ebene das Gesamt der Regelungen, von staatlicher Regulierung bis hin zu Selbstregulierung. Gleichzeitig rücken die Regelungsstrukturen als institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen in den Fokus.

Trotz dieses Stellenwertes, den Organisationen für Regulierung besitzen, offenbarte die Aufarbeitung des Forschungsstandes die fehlende Auseinandersetzung mit Regulierungsorganisationen. Anschliessend an diese Ausführungen zu Begrifflichkeiten stellt sich die Frage, welche Theorieangebote für eine Untersuchung von Regulierungsorganisationen bestehen. Das folgende Kapitel versucht sich dem Gegenstand der Regulierungsorganisationen aus zwei verschiedenen theoretischen Perspektiven anzunähern: Regulierungsorganisationen können durch die Brille von Regulierungs- und von Organisationstheorien betrachtet und analysiert werden. Dabei werden zuerst verschiedene regulierungstheoretische Ansätze knapp vorgestellt und nach der Rolle von Regulierungsorganisationen in diesen gefragt (siehe Kapitel 3.1). Im Anschluss daran wird eine organisationstheoretische Perspektive ein-

genommen und aufgezeigt, inwiefern Regulierungsorganisationen in verschiedenen Theorieansätzen von Bedeutung sind (siehe Kapitel 3.2).

Ziel dieser Bemühungen ist es, die Grundlage für einen organisationalen Ansatz der (Medien-)Regulierung zu erarbeiten, der daran anschliessend entwickelt wird (siehe Kapitel 4). Ein solcher Ansatz lässt sich auf Regulierung und Medienregulierung insgesamt anwenden, wird aber an Presse- und Medienräten als einem Beispiel von Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor exemplarisch veranschaulicht. Diese stehen denn auch im empirischen Teil der Arbeit im Zentrum.



### **3           Regulierungsorganisationen in Regulierungs- und Organisationstheorien**

Regulierung – ob staatliche Regulierung oder Selbstregulierung – ist an Organisationen gebunden, die Regeln setzen, durchsetzen und Regelverstöße sanktionieren: Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen sind Organisationen (vgl. Pfeffer 1974: 476; Mitnick 1980: 160; Hancher/Moran 1989b: 272-276, 286-291; Zimmer 2001a: 363f.): „[...] in order to fully understand regulatory processes, their determinants and consequences, we need to recognize that the principal actors involved – both regulators and regulatees – are predominantly organizations“ (Scott 1985: 304). Regulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräte, die in der vorliegenden Arbeit im Fokus stehen, können durch die Brille von Regulierungs- oder von Organisationstheorien betrachtet werden. In diesem Kapitel werden beide Perspektiven eingenommen und es wird danach gefragt, inwiefern diese den Regulierungsorganisationen Rechnung tragen.

Im ersten Teil des Kapitels wird die Perspektive von Regulierungstheorien eingenommen (siehe Kapitel 3.1). Mit interessentheoretischen und neoinstitutionalistischen Ansätzen werden zuerst verschiedene Regulierungstheorien knapp vorgestellt (siehe Kapitel 3.1.1). Danach steht die Frage im Zentrum, welchen Beitrag diese regulierungstheoretischen Ansätze für die Analyse von Regulierungsorganisationen leisten (siehe Kapitel 3.1.2). Dabei zeigt sich, dass der Tatsache, dass es sich bei Regulierungsorganisationen um Organisationen handelt, kaum Beachtung geschenkt wird.

Im zweiten Teil des Kapitels findet eine Annäherung an Regulierungsorganisationen aus der Perspektive von Organisationstheorien statt (siehe Kapitel 3.2). Dabei gilt es zu bedenken, dass es *die* Organisationstheorie nicht gibt, sondern eine Vielzahl verschiedener theoretischer Ansätze unterschieden werden muss. Als Erstes gilt es zu klären, was Organisationen sind und welche theoretischen Angebote zur Beschreibung und Analyse von Organisationen bestehen, weshalb kurz auf Grundlagen der Organisationstheorie und den Begriff der Organisation eingegangen wird (siehe Kapitel 3.2.1). Auch hier muss die Frage beantwortet werden, welchen Beitrag organisationstheoretische Ansätze für die Analyse von Regulierungsorganisationen zu leisten vermögen (siehe Kapitel 3.2.2). Nur selten, so das Fazit, befassen sich organisationstheoretische Arbeiten mit Regulierungsorganisationen.

In einem kurzen Zwischenfazit wird abschliessend dafür plädiert, den Umstand ernst zu nehmen, dass es sich bei Regulierungsorganisationen um Organisationen handelt und einen theoretischen Ansatz für deren Analyse auszuwählen, der dem Organisationsaspekt gerecht wird (siehe Kapitel 3.3).

## 3.1 Regulierungstheorien

### 3.1.1 Interessen und Institutionen

Die Regulierungstheorie kann in interessentheoretische und neoinstitutionalistische Ansätze differenziert werden, die im Folgenden knapp erläutert werden. Die beiden Ansätze stellen verschiedene Aspekte in den Vordergrund (siehe Abb. 8). So stehen auf der einen Seite die öffentlichen und privaten Interessen hinter Regulierung im Zentrum, auf der anderen Seite wird die Bedeutung von Institutionen betont.<sup>3</sup>

**Abb. 8:** Grundannahmen regulierungstheoretischer Ansätze

Ansatz	Grundannahmen
Interessentheoretische Ansätze	Normative Ansätze: Public-Interest-Theorie erklärt Regulierung mit öffentlichem Interesse Positive Ansätze: Regulatory Failure und Private-Interest-Theorie betonen Partikularinteressen von Unternehmen, Behörden und Politikern
Neoinstitutionalistische Ansätze	Rational Choice Institutionalismus: Funktionale Erklärungen für Kompetenzdelegation und Thematisierung von Kontrollfragen Historischer Institutionalismus: Bedeutung von Machtasymmetrien und Pfadabhängigkeiten für Entstehung von Regulierung Soziologischer Institutionalismus: Thematisierung von Selbstverständlichkeitsannahmen und Legitimität von Organisationen

Quelle: Eigene Darstellung

#### 3.1.1.1 Interessentheoretische Ansätze

„To a large extent, theories of regulation have always been theories of ‚interest‘“ (Mitnick 1980: 84). Regulierung werde als Instrument benutzt, um bestimmte Interessen durchzusetzen. Deshalb müsse, um die Entstehung von Regulierung erklären zu können, betrachtet werden, in wessen Interesse Regulierung liegt und wie Kosten und Nutzen verteilt sind. „In sum, the politics of regulation follows different patterns, mobilizes different actors, and has different consequences depending, among other things, on the perceived distribution of costs and benefits of the proposed policy“ (Wilson 1980: 371f.). Die Antwort auf die Frage, wessen Interessen mit Regulierung verwirklicht werden, ist zugleich die Trennlinie zwischen den normativen und den positiven interessentheoretischen Ansätzen. Während normative Ansätze von einem öffentlichen Interesse ausgehen, kritisieren Vertreter positiver Ansätze, dass Regulierung vor allem im privaten Interesse bestimmter Gruppen liege (vgl. Puppis 2007a: 51f.).

<sup>3</sup> Neben Interessen und Institutionen werden in der Literatur teilweise auch Ideen zur Erklärung von Regulierung herangezogen (siehe etwa Jarren et al. 2002: 69-73; Puppis 2007a: 54f.). Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen ideentheoretischen Ansätzen findet sich bei Künzler (2008).

*Normative interessentheoretische Ansätze* wie die Public-Interest-Theorie versuchen den Ursprung staatlicher Regulierung normativ zu erklären. Sie beinhalten die Grundannahme, dass Regulierungsbefürworter im öffentlichen Interesse handeln:

„Public interest theories centre on the idea that those seeking to institute or develop regulation do so in pursuit of public interest related objectives (rather than group, sector, or individual self-interests). Proponents of regulation thus act as agents for the public interest. Regulation’s purpose is to achieve certain publicly desired results in circumstances where, for instance, the market would fail to yield these“ (Baldwin/Cave 1999: 19).

Dem Staat als Vertreter des öffentlichen Interesses wird die Aufgabe zugeschrieben, mittels Regulierung bestimmte kollektive Ziele zu verwirklichen und so das öffentliche Interesse gegenüber bestimmten privaten Partikularinteressen zu verteidigen (vgl. Ogus 1994: 3; Francis 1993: 7). Dabei wird davon ausgegangen, dass die staatlichen Akteure, die Regulierungsmassnahmen ergreifen, keine eigenen Interessen verfolgen (vgl. Mitnick 1980: 91). Bezüglich des öffentlichen Interesses, das mithilfe staatlicher Regulierung Geltung erlangen soll, können ökonomische und soziale Ziele unterschieden werden. Bis in die 1960er Jahre stand, vorab in den USA, die ökonomische Argumentation im Zentrum: Das Marktversagen wurde als eigentlicher Grund für regulierende Eingriffe in den Markt angeführt (vgl. Majone 1996c: 28; Ogus 1994: 29-46). Ursachen für Marktversagen sind etwa öffentliche Güter, externe Effekte, Informationsmängel oder Strukturprobleme des Wettbewerbs. „Regulation is required – and only required – in the face of some market failure“ (Kay/Vickers 1990: 248). Neben ökonomischen Zielen soll der Staat aber im öffentlichen Interesse auch soziale Ziele verwirklichen (vgl. Ogus 1994: 46-54; Christensen/Lægreid 2006: 15).

Die Public-Interest-Theorie begründet Regulierung folglich normativ mit einem wie auch immer definierten öffentlichen Interesse. „The empirical question, however, is whether the normative categories of welfare economics are capable of explaining the reality of regulatory policy-making“ (Majone 1996c: 29). Die Erklärungskraft dieser normativen Ansätze ist dementsprechend umstritten. Erstens wird bemängelt, dass mit empirischen Untersuchungen gezeigt werden konnte, dass „[...] regulation often seems to fail to deliver public interest outcomes“ (Baldwin/Cave 1999: 20f.). Zweitens werde von der Public-Interest-Theorie der Einfluss privater Interessen auf Regulierung unter- und die Uneigennützigkeit der staatlichen Akteure überschätzt. Und drittens existiere nicht „das“ öffentliche Interesse, sondern die inhaltliche Füllung dieses Begriffes ist heftig umstritten: „[...] what constitutes the ‘public interest’ will vary according to time, place, and the specific values held by a particular society“ (Ogus 1994: 29). Aus einer kritischen Perspektive kann angemerkt werden, dass diese Partikularinteressen häufig mit einem öffentlichen Interesse kaschiert werden, um die eigennützigen Ziele als vorteilhaft für die Gesellschaft erscheinen zu lassen (vgl. Napoli 2001: 250; McQuail 1992: 27).

Die verschiedenen *positiven interessentheoretischen Ansätze* sind aus der Kritik an dieser normativen Sichtweise, die auf das öffentliche Interesse fokussiert, entstanden. Vielmehr wird

versucht, alternative Begründungen für die Entstehung von Regulierung zu finden, indem hinterfragt wird, was Regulierung tatsächlich bewirkt, wem sie nützt und ob die normativen Grundannahmen der Public-Interest-Theorie haltbar sind.

Unter der Bezeichnung „Regulatory Failure“ können Ansätze zusammengefasst werden, die die normativen Grundannahmen der Public-Interest-Theorie mit empirischen Daten konfrontieren (vgl. Horwitz 1989: 27). Dabei lautete die Grundannahme, dass (staatliche) Regulierungsbehörden sich im Laufe der Zeit zunehmend von ihrem Ziel der Durchsetzung des öffentlichen Interesses entfernen und stärker die Interessen derjenigen in den Mittelpunkt stellen, die sie eigentlich regulieren sollen. Dabei können mit Horwitz drei Typen von Erklärungsansätzen unterschieden werden: Instrumentelle Erklärungsansätze zielen primär auf das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regulierungsbehörden ab. Experten und hochrangige Angestellte würden die zu regulierende Industrie als potenziellen Arbeitgeber sehen und entsprechend handeln. Strukturelle Erklärungsansätze betonen demgegenüber, dass die regulierte Industrie jeweils über grössere Ressourcen an Personal, Geld und politischem Einfluss verfügen würde als die Regulierungsbehörde. Der dritte Erklärungsansatz, die sogenannte „Capture“-Theorie, geht im Grundsatz davon aus, dass eine Regulierungsbehörde im Laufe ihrer Existenz von ressourcenstarken Akteuren „gefangen genommen“ wird: „The implication of capture theory is that a captured agency systematically favors the private interests of regulated parties and systematically ignores the public interest“ (Horwitz 1989: 29). So wird untersucht, wie private Interessen in den Regulierungsprozess einfließen und diesen verändern. Diese Ansätze des „Regulatory Failure“ waren indes nicht in der Lage, diesen Einfluss tatsächlich zu erklären, weshalb eine umfassendere Theorie des privaten Interesses benötigt wurde.

Diese lieferte schliesslich die „Chicago School“ mit ihrer Private-Interest-Theorie. Die Prämisse dieser Denkschule lautet, dass Regulierung nicht aufgrund eines öffentlichen, sondern aufgrund privater Einzelinteressen erfolgt. Die Grundlagen der Theorie legte Stigler (1971) mit der Annahme, dass Regulierung vorwiegend der regulierten Industrie diene:

„In Stigler’s theory, political actors are presumed to be utility maximizers. Their utility function is not spelt out in detail, but certainly includes securing and maintaining political power. To achieve this objective the politician needs votes and money. These resources can be provided by groups positively affected by regulatory decisions. [...] Thus, a politico-economic exchange takes place between self-interested politicians and organized interests: favourable regulatory decisions for votes or money. [...] It follows that [...] regulation is not about enhancing efficiency by correcting market failures, but about redistributing income from some groups in society (typically, consumers and diffuse interests) to others (producers and politicians)“ (Majone 1996c: 31).

Der Regulierungsprozess wird folglich als Markt begriffen, auf dem nutzenmaximierende ökonomische und politische Akteure interagieren. Im Unterschied zu Stigler, der Regulierung primär aus dem Interesse ökonomischer Akteure heraus erklärt, legt Peltzman (1976) in seiner Weiterentwicklung der Theorie den Fokus eher auf die politischen Akteure. Indem er



zwischen Produzenten- und Konsumenteninteressen unterscheidet, beseitigt er einen Nachteil von Stiglers Modell und betrachtet auch den Einfluss des Elektorats (vgl. Hägg 1997: 344). Um ihre Macht zu erhalten und zu sichern sind Politiker nicht nur auf Geld angewiesen, sondern auch auf Wählerstimmen: „[...] as long as some consumers can offer votes of money for a small departure from a regulatory regime protecting only producer groups, pure producer protection will not, in general, be the dominant political strategy“ (Majone 1996c: 32). Um ihren Nutzen zu maximieren, würden Politiker in der Regulierung deshalb teilweise auch nicht-industrielle Interessen berücksichtigen.

Becker (1983) teilt die Grundannahmen der Private-Interest-Theorie – also dass Regulierung in erster Linie den privaten Interessen kleiner Gruppen von Unternehmen und Politikern dient und eine Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen zur Folge hat –, stellt jedoch für die umverteilende Wirkung von Regulierung eine Bedingung auf: Während Stigler und Peltzman lediglich die Vorteile von Regulierung für einzelne politische und ökonomische Akteure thematisieren, betrachtet Becker auch die Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Regulierung komme nur zustande, wenn die durch sie ausgelöste Umverteilung nicht zu einem Wohlfahrtsverlust führt. Denn ineffiziente Regulierung habe zur Folge, dass am Ende weniger zum Umverteilen übrig bleibe. Durch diese Betonung der ökonomischen Effizienz von Regulierung schlägt Becker letztlich eine Brücke zwischen den positiven und den normativen Ansätzen (vgl. Majone 1996c: 33).

Die Private-Interest-Theorie hilft dabei, den Regulierungsprozess zu verstehen und thematisiert die Ausgestaltung von Regulierung entsprechend bestimmter Partikularinteressen. Kritisiert an dieser ökonomischen Perspektive wird unter anderem das unterstellte Eigeninteresse sämtlicher Beteiligter. Damit würden Beweggründe wie Altruismus oder Ideologie letztlich vernachlässigt. Kommt hinzu, dass politikwissenschaftliche empirische Studien die Vorhersagen der Private-Interest-Theorie oftmals nicht zu bestätigen vermögen. Viele Regulierungsmassnahmen können folglich nicht erklärt werden (vgl. Ogas 1994: 73f.).

### 3.1.1.2 Neoinstitutionalistische Ansätze

Die neoinstitutionalistischen Ansätze zur Analyse von Regulierung sind als Kritik an einer Erklärung mittels Interessen zu verstehen, welche die komplexen institutionellen Umwelten ausblenden sowie politische Organisationen und Regulierungsbehörden als „Blackbox“ behandeln (vgl. Majone 1996c: 30, 35). Die Bedeutung von Institutionen sollte deshalb in einer Theorie der Regulierung berücksichtigt werden:

„Institutional theorists centre on the notion that institutional structure and arrangements, as well as social processes, significantly shape regulation – that there is more driving regulatory developments than the mere aggregations of individual's preferences. Individual actors are seen [...] as influenced by rules as well as organizational and social settings, rather than as pure rational choice maximizers, and as having preferences that are influenced by institutional procedures, principles, expectations, and norms that are encountered in cultural and historical frameworks. Regulation is thus seen as shaped not so much by notions of the public interest or competitive

bargaining between different private interests but by institutional arrangements and rules (legal and other)“ (Baldwin/Cave 1999: 27).

Unter der Bezeichnung neoinstitutionalistische Ansätze lassen sich folglich verschiedenste Theorien finden, welche Regulierung nicht nur als Summe einzelner Interessen betrachten, sondern institutionelle Strukturen, Prozesse und Arrangements in den Mittelpunkt stellen (vgl. Puppis 2007a: 54; Jarren et al. 2002: 68). Innerhalb des Neoinstitutionalismus lassen sich grob drei Richtungen unterscheiden, die Hall/Taylor (1996) als Rational Choice Institutionalismus, Soziologischer Institutionalismus und Historischer Institutionalismus bezeichnen (siehe auch Immergut 1998; Koelble 1995; Reich 2000; ähnlich auch Mayntz/Scharpf 1995).

Der *Rational Choice Institutionalismus* betont die Bedeutung von Eigentumsrechten, Rent-Seeking und Transaktionskosten für die Tätigkeit und Entwicklung von Institutionen (vgl. Hall/Taylor 1996: 943). „From a political science perspective, a special concern is the nature of collective action and the way that political structures, institutions and decision-making processes shape political outcomes“ (Baldwin/Cave 1999: 29). Erstens wird angenommen, dass Individuen rationale Nutzenmaximierer sind, die fixe Präferenzen haben und die strategisch handeln, um diese Ziele zu erreichen. Die rationalen Akteure handeln dabei unter Bedingungen der Interdependenz (vgl. Gilardi 2004: 69; Hall/Taylor 1996: 939, 944f.; Koelble 1995: 232; Immergut 1998: 12). Die zweite Annahme lautet, dass das Handeln der Akteure durch Institutionen, verstanden als Spielregeln, beeinflusst wird. Institutionen würden den Akteuren mehr Sicherheit über das Handeln anderer Akteure verschaffen (vgl. Hall/Taylor 1996: 939; Gilardi 2004: 69). „Institutions are designed to stabilize exchange relationships, to induce cooperative behavior among self-interested individuals, and to minimize transaction costs between parties“ (Koelble 1995: 239). Drittens werden Institutionen als das Resultat bewusster Gestaltung betrachtet, die aufgrund eines freiwilligen, quasi-vertraglichen Prozesses zwischen gleichberechtigten Akteuren entstehen (vgl. Gilardi 2004: 69f.; Hall/Taylor 1996: 945, 952; Mayntz/Scharpf 1995a: 41). Diese Sichtweise auf die Herausbildung von Institutionen kann als funktionalistisch und intentionalistisch kritisiert werden (vgl. Hall/Taylor 1996: 952). Von Bedeutung für die Analyse von Regulierung ist innerhalb des Rational Choice Institutionalismus in erster Linie die Agenturtheorie, die auf das Verhältnis von Regierung und Regulierungsbehörden angewendet werden kann. Da eine Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal (Regierung als politischer Auftraggeber) und Agent (Regulierungsbehörde als Auftragnehmer) besteht, kann der Agent dies potenziell zum eigenen Vorteil ausnutzen. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, wie es dem Prinzipal gelingt, den Agenten zu kontrollieren, d. h. sicherzustellen, dass der Agent die ihm vom demokratisch gewählten Prinzipal zugeteilten Aufgaben erfüllt. Neben diesen Fragen der Kontrolle von Regulierungsbehörden wird im Rahmen des Rational Choice Institutionalismus auch vermehrt die Frage aufgeworfen, weshalb überhaupt Befugnisse an Regulierungsbehörden delegiert werden (vgl. Majone 1996c: 40). Zu erklären ist nicht einfach die

Delegation per se, sondern die Delegation an eine unabhängige Behörde, deren Kontrolle sich schwierig gestaltet.

Der *Historische Institutionalismus* geht zwar wie der Rational Choice Institutionalismus davon aus, dass Individuen versuchen rational zu handeln, verweist aber darauf, dass eine Reihe struktureller und institutioneller Faktoren jenseits jeden individuellen Einflusses liegen. Im Zentrum stehen die Auswirkungen politischer Auseinandersetzungen auf Institutionen und umgekehrt (vgl. Koelble 1995: 241f.). Drei wichtige Aspekte des Historischen Institutionalismus lassen sich unterscheiden. Erstens werden Machtfragen und insbesondere Machtasymmetrien thematisiert (vgl. Immergut 1998: 16; Hall/Taylor 1996: 938). Zweitens betont dieser Ansatz die Bedeutung von Pfadabhängigkeiten und unintendierten Konsequenzen: „[...] it rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favour of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past“ (Hall/Taylor 1996: 941). Institutionen werden folglich als dauerhafte Elemente betrachtet, welche historischen Wandel entlang eines bestimmten Pfades beeinflussen (vgl. Gilardi 2004: 81). Pfadabhängigkeit kann eine zentrale Erklärung für die Entstehung einer bestimmten Regulierung sowie bestimmter Regulierungsorganisationen bieten, indem Gewicht gelegt wird auf „past decisions, practices, and procedures in explaining regulatory developments“ (Baldwin/Cave 1999: 30). Drittens bemühen sich Vertreter des Historischen Institutionalismus um eine Integration anderer Erklärungsansätze, so etwa der Rolle von Ideen. Die Beziehung zwischen Institutionen und Ideen spielt in der Forschung eine wichtige Rolle (vgl. Hall/Taylor 1996: 942).

Der *Soziologische Institutionalismus* fasst den Begriff der Institution weiter als die beiden anderen Richtungen, indem nicht nur ihre regulative und normative Dimension (d. h. formale Regeln und Normen), sondern auch ihre kulturell-kognitive Dimension thematisiert wird:

„That is to say, they emphasize the way in which institutions influence behaviour by providing the cognitive scripts, categories and models that are indispensable for action, not least because without them the world and the behaviour of others cannot be interpreted. Institutions influence behaviour not simply by specifying what one should do but also by specifying what one can imagine oneself doing in a given context. [...] It follows that institutions do not simply affect the strategic calculations of individuals [...] but also their most basic preferences and very identity“ (Hall/Taylor 1996: 948).

Damit stellen Institutionen die kognitive Vorlage für Interpretation und Handeln von Individuen dar, welche in eine Welt der Institutionen eingebettet sind. Durch Institutionen wird Sinn konstruiert (vgl. Immergut 1998: 15). Im Soziologischen Institutionalismus wird entsprechend auch die Vorstellung rationaler Akteure abgelehnt (vgl. Baldwin/Cave 1999: 29; Koelble 1995: 237). Ein zweiter fundamentaler Gedanke besteht darin, dass eine funktionalistische Sichtweise verworfen und die Bedeutung von Symbolen betont wird. Strukturen und Prozesse moderner Organisationen würden nicht einfach adaptiert, weil sie besonders effizient sind. Vielmehr handle es sich um kulturspezifische Praktiken, welche die

Legitimität der Organisation erhöhen sollen. „In other words, organizations embrace specific institutional forms or practices because the latter are widely valued within a broader cultural environment“ (Hall/Taylor 1996: 949). Hinsichtlich einer Erklärung von Regulierung gelingt es mit dem Soziologischen Institutionalismus die Organisationen der Regulierung – seien dies nun Regulierungsbehörden oder Selbstregulierungsorganisationen – eingehender zu beleuchten. Gleichzeitig liefert der soziologische Neoinstitutionalismus eine Alternative zu den funktionalen Erklärungen des Rational Choice Institutionalismus für die Kompetenzdelegation an und die Existenz von Regulierungsorganisationen.

Teilweise wird in der Literatur eine vierte Variante des Neoinstitutionalismus diskutiert. Unter der Bezeichnung *politikwissenschaftlicher Institutionalismus* werden die zentralen politischen Einrichtungen als Institutionen betrachtet und damit als bestimmte soziale Gebilde oder kollektive Akteure gefasst (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a: 42f.; Reich 2000: 509ff.). Diese Richtung des Neoinstitutionalismus knüpft stark an ältere Verständnisse von politischen Institutionen an. Eng mit diesem Institutionenverständnis verbunden ist der Ansatz des *akteurzentrierten Institutionalismus*, der sich aber in mehrfacher Hinsicht von der politikwissenschaftlichen Variante absetzt: „Er beschränkt sich nicht auf *politische* Institutionen, er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, er betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen [...] *Handlungskontext*“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 43/Hervorheb. i.O.). Der akteurzentrierte Institutionalismus wurde insbesondere für die Analyse von Prozessen der Steuerung und Selbstregelung in staatsnahen Sektoren entwickelt. Insofern ist er für eine Anwendung auf Regulierung durchaus geeignet. Mit diesem Ansatz kann Regulierung als institutioneller Kontext eines bestimmten Sektors gefasst werden (d. h. beispielsweise zur Untersuchung des Einflusses von Medienregulierung auf Medienorganisationen).

### 3.1.2 Regulierungsorganisationen in Regulierungstheorien

Die Tatsache, dass es sich bei Regulierungsorganisationen – unabhängig davon, ob es Regulierungsbehörden oder Selbstregulierungseinrichtungen sind – um Organisationen handelt, findet in regulierungstheoretischen Ansätzen nur selten Beachtung (siehe Abb. 9).

**Abb. 9: Regulierungsorganisationen in regulierungstheoretischen Ansätzen**

Theorie	Grundgedanken	Anwendung auf Regulierungsorganisationen
Interessentheoretische Ansätze	Public-Interest-Theorie: Regulierung zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses Private-Interest-Theorie: Regulatory Failure und „Capture“-Problematik	Eigeninteresse von Regulierern und „Capturing“ von Regulierungsbehörden, doch Regulierungsorganisationen bleiben „Blackboxes“

Rational Choice Institutionalismus	Individuen als rationale Nutzenmaximierer, denen bewusst geschaffene Institutionen mehr Sicherheit verschaffen	Funktionale Erklärungen für die Delegation von Kompetenzen: v.a. Glaubwürdigkeit und politische Unsicherheit Politische Kontrolle von Regulierungsbehörden
Historischer Institutionalismus	Einfluss von Pfadabhängigkeiten für Entstehung und Wandel von Institutionen Betonung von Machtasymmetrien	Entstehung von Regulierungsorganisationen als Resultat eines pfadabhängigen Prozesses
Soziologischer Institutionalismus	Einfluss institutioneller Umwelten auf Organisationen: „taken-for-grantedness“ und Legitimität	Diffusion von Organisationsformen sowie von organisationalen Strukturen und Prozessen aufgrund von Selbstverständlichkeitsannahmen und Legitimitätsüberlegungen

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Gilardi (2004: 71)

### 3.1.2.1 Regulierungsorganisationen in interessentheoretischen Ansätzen

Innerhalb der interessentheoretischen Ansätze wird zwar das Zusammenspiel von Branche und Regulierungsbehörden thematisiert. So ist in der „Capture“-Theorie die Annahme zentral, dass Regulierungsbehörden im Laufe der Zeit von der regulierten Industrie „gefangen genommen“ werden und damit die privaten Interessen der Unternehmen über das öffentliche Interesse stellen. Zudem beschäftigt sich die Private-Interest-Theorie mit nutzenmaximierenden Akteuren, was Regulierer nicht ausschliesst. „If regulators are seen as free of institutional or organizational influences and cast a rational utility-maximizers, it only makes sense that they will use their policy authority to realize self-interested ends“ (Eisner 2000: 11). Den Mitgliedern von Regulierungsbehörden wird folglich ein eigennütziges Verhalten unterstellt.

Auch wenn interessentheoretische Ansätze mit „Capturing“ und der Verfolgung von Eigeninteressen durchaus Aspekte thematisieren, die für das Handeln von Organisationen als Ganzes – verstanden als kollektive oder korporative Akteure – von Bedeutung sind, so werden dennoch die Eigenheiten und das Innenleben von Regulierungsorganisationen aus der Analyse ausgeblendet.

### 3.1.2.2 Regulierungsorganisationen in neoinstitutionalistischen Ansätzen

Der *Rational Choice Institutionalismus* beschäftigt sich mit Regulierungsorganisationen einerseits bezüglich der Delegation von Kompetenzen an Regulierungsbehörden, andererseits hinsichtlich der politischen Kontrolle dieser Behörden durch staatliche Instanzen.

Die *Delegation von Kompetenzen an Regulierungsbehörden* wird funktional begründet. Entweder wird die höhere Effizienz von Regulierungsbehörden gegenüber einer Verwaltungslösung betont (vgl. Pollitt et al. 2004: 13) oder aufgezeigt, dass die Einführung einer IRA von Vorteil für die beteiligten Politiker ist. Für die angeblich höhere Effizienz werden mehrere Argumente wie Expertenwissen oder Unabhängigkeit von parteipolitischen Einflüssen angeführt (vgl. Majone 1996c: 40f., 49; Jordana/Levi-Faur 2004: 12; Thatcher 2002a: 105).

Gilardi (2002: 98) geht allerdings davon aus, dass die Gründung von Regulierungsbehörden sich nicht alleine mit Effizienzvorteilen erklären lasse: „Delegating powers to an independent agency is, in principal-agent terms, a paradox. [...] what needs to be explained is not why regulatory competencies are delegated to an agent, but why they are delegated to an *independent agent*“ (Gilardi 2005a: 142/Hervorheb. i.O.). Anders als von der Agenturtheorie angenommen, werden Regulierungsbehörden von der Regierung mit Absicht mit einer gewissen Autonomie ausgestattet. Für die Entscheidungsträger müsse es folglich klare Vorteile mit sich bringen, Kompetenzen einer teilautonomen Organisation zu übertragen. Um für Investoren attraktiv zu sein, müssten Regierungen Unternehmen gegenüber glaubwürdig demonstrieren, dass verabschiedete Regulierungsmassnahmen langfristigen Bestand haben werden. Die Delegation an Regulierungsbehörden stellt für Regierungen eine Möglichkeit dar, die eigene Glaubwürdigkeit zu erhöhen, indem sie sich selbst binden und sich der Möglichkeit berauben, die gewählte Lösung gleich wieder abzuändern (vgl. Gilardi 2004: 72ff.; 2005a: 142f.; 2005b: 87f.; Jordana/Levi-Faur 2004: 12; Majone 1996c: 44; Thatcher 2002a: 105; Christensen/Lægreid 2006: 34). In Konkurrenzdemokratien dient die Delegation indes nicht nur der Selbstbindung, sondern auch der Verpflichtung künftiger Regierungen, indem die Policies von den Politics abgeschirmt werden: Wird die Kompetenz zur Regulierung an eine IRA delegiert, so verfügt eine neue Regierung über keinerlei Möglichkeit, die autonomen Entscheidungen der Behörde zu verändern. Die funktionale Argumentation des Rational Choice Institutionalismus lautet also, dass die Gründung von Regulierungsbehörden eine Möglichkeit darstellt, Regulierungsentscheidungen auf eine glaubwürdige und dauerhafte Basis zu stellen (vgl. Gilardi 2002: 99f.). „Thus, the delegation of regulatory powers to some agency distinct from the government itself is best understood as a means whereby governments can commit themselves to regulatory strategies that would not be credible in the absence of such delegation“ (Majone 1996c: 44). Kritisch muss allerdings angemerkt werden, dass sich die Forschung nie damit auseinandergesetzt hat, ob die Delegation von Kompetenzen tatsächlich die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhöhen vermag (vgl. Gilardi 2005a: 157). Eine weitere Funktion von Regulierungsbehörden, die von Vorteil für die Regierenden ist, kann mit „blame shifting“ bezeichnet werden: Unpopuläre politische Themen werden an eine IRA ausgelagert, damit die Regierung für die Entscheidung nicht kritisiert werden kann (vgl. Thatcher 2002a: 105). Die Verantwortung für notwendige, aber kontroverse politische Entscheidungen kann so an eine unabhängige Regulierungsbehörde abgeschoben werden (vgl. Thatcher 2002c: 131; Majone 1996c: 49; Christensen/Lægreid 2006: 35). Als weitere Erklärungen für die Entstehung von Regulierungsbehörden können der Druck internationaler Organisationen und der Europäischen Union genannt werden. „Faced with EU demands, delegation to IRAs has had many advantages for national governments, notably offloading controversy, shedding difficult implementation decisions and ensuring an interlocutor for Brussels“ (Thatcher 2002c: 133).

Erst durch diese Delegation von Kompetenzen von einem Ministerium zu einer Regulierungsbehörde wird eine *politische Kontrolle der Regulierungsbehörde* notwendig. „Political principals delegate authority to their bureaucratic agents. As with any act of delegation, this creates

automatic problems of control“ (Eisner/Worsham/Ringquist 1996: 408). Antworten suchen Vertreter des Rational Choice Institutionalismus mithilfe der Agenturtheorie. Ausgangspunkt ist nun die Annahme, dass zwischen dem Ministerium als Auftraggeber (dem Prinzipal) und der IRA als Auftragnehmer (dem Agenten) eine Informationsasymmetrie besteht, welche Letztere zu ihrem Vorteil ausnutzen kann. Damit stellt sich die Frage, mittels welcher Kontrollmechanismen der Agent daran gehindert werden kann, Eigeninteressen zu verfolgen, statt seinen Auftrag im öffentlichen Interesse zu erfüllen (vgl. Majone 1996c: 36; Gilardi 2002: 97). Der Ansatz wird indes stark kritisiert, da die hierarchische Beziehung zwischen einem Prinzipal und einem oder mehreren von diesem kontrollierten Agenten im Mittelpunkt der Analyse steht (vgl. Majone 1996c: 37). Erstens handelt es sich selten um eine Zweierbeziehung. Vielmehr ist von der Existenz mehrerer Prinzipale mit unterschiedlichen Zielen auszugehen (vgl. Eisner/Worsham/Ringquist 1996: 411, 413, 416; Majone 1996c: 37). Zweitens kann die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent nicht auf ein Zusammenspiel einheitlicher Akteure reduziert werden, da es sich auf beiden Seiten um komplexe Organisationen handelt. „In the end, interorganizational relations are reduced to the exchange between two rational actors with clearly defined incentives working within an organizational void“ (Eisner/Worsham/Ringquist 1996: 408). Neben dieser Kritik an den vereinfachenden Annahmen des Ansatzes und der Nichtberücksichtigung von organisationaler Komplexität kann drittens moniert werden, dass der Prinzipal-Agenten-Ansatz zwar allgemeine Hinweise darauf liefert, wie die politische Kontrolle von IRAs ausgestaltet sein soll, damit diese sich konform verhalten, jedoch der gesellschaftliche Kontext nicht miteinbezogen wird (vgl. Pollitt et al. 2004: 14). Es ist aber zumindest plausibel anzunehmen, dass die Art der Überwachung von Regulierungsbehörden stark von politischen Traditionen geprägt ist.

Eine Auseinandersetzung mit Selbstregulierungsorganisationen findet im Rational Choice Institutionalismus, der sich in erster Linie staatliche Regulierungsbehörden interessiert, kaum statt. Dennoch lassen sich aus den potenziellen Vorteilen von Selbstregulierung (siehe Kapitel 2.1.2.2) entsprechende funktionale Erklärungen für die Gründung von Selbstregulierungsorganisationen ableiten. Mit Mobilisierung von Fachwissen, Effizienz, höherer Flexibilität, grösseren Anreizen zur Einhaltung der Regeln und niedrigeren Kosten wird die Existenz von Selbstregulierung zumeist alleine über ihre angeblichen Funktionen erklärt. Inwiefern der Rational Choice Institutionalismus für die Frage nach der Kontrolle von Selbstregulierungsorganisationen geeignet ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Für eine Anwendung müsste zumindest das Verhältnis von Prinzipal und Agent neu gedacht werden: Die Branche als Prinzipal beauftragt einen Agenten damit, sie zu regulieren – doch dürfte in diesem speziellen Fall der Prinzipal mehr Interesse an einem Abweichen vom öffentlichen Interesse haben als der Agent selbst.

Vertreter des *Historischen Institutionalismus* (und des Soziologischen Institutionalismus) zweifeln an den funktionalistischen Erklärungen des Rational Choice Institutionalismus. Diese werden als unzureichend und vereinfachend betrachtet (vgl. Thatcher 2002a: 106f.;

2002c: 134ff.; Majone 1996c: 49). „Although the functional advantages of delegation [...] are an excellent starting point for analysis, comparison across time, countries and domains indicates that they are insufficient. Indeed, at times, patterns of delegation run counter to those expected from functional pressures“ (Thatcher 2002a: 106). Unterschiede zwischen politischen Systemen und Politikfeldern verweisen auf die eingeschränkte Kraft funktionaler Erklärungen: Einerseits finden sich nationale Unterschiede. Innerhalb ein und desselben Politikfeldes wurde nicht in allen Ländern die gleiche Lösung implementiert und Regulierungsbehörden gleich ausgestaltet. Andererseits können auch Unterschiede zwischen Politikfeldern innerhalb eines Landes nicht erklärt werden: Nicht in allen Politikfeldern sind Regulierungsbehörden – wenn sie denn überhaupt existieren – gleich ausgestaltet oder ähnliche Behörden wurden in sehr unterschiedlichen Politikfeldern institutionalisiert. Die Antworten des Rational Choice Institutionalismus auf die Delegationsfrage müssen entsprechend als problematisch bezeichnet werden. „Cross-national and cross-domain variations in delegation to IRAs suggest that there is no automatic link between functional advantage of delegation and the creation of IRAs“ (Thatcher 2002c: 136). Eine direkte Verbindung zwischen funktionalem Druck und gewählter institutioneller Lösung kann nicht hergestellt werden, weshalb kontextuelle Faktoren betrachtet werden müssen (vgl. Thatcher 2002a: 108). Im Historischen Institutionalismus wird die herausragende Bedeutung von Pfadabhängigkeiten sowie nationalstaatlichen (Regulierungs-)Traditionen und Strukturen für institutionellen Wandel hervorgehoben (vgl. Gilardi 2004: 79ff.; Thatcher 2002c: 137; Christensen/Lægreid 2006: 19). Die Entstehung von Regulierungsorganisationen wird entsprechend als Resultat eines pfadabhängigen Prozesses betrachtet. „Historical institutionalist analyses [...] are focused on the critical junctures that give rise to institutions, and on the mechanisms that sustain a given institutional path. [...] These arguments on path dependence can be linked to historical institutionalist studies of delegation to IRAs“ (Gilardi 2004: 80f.). Die Erkenntnisse des Historischen Institutionalismus lassen sich selbstredend auch auf Selbstregulierungsorganisationen anwenden. Auch bei diesen stellt sich die Frage nach nationalen Pfadabhängigkeiten.

Wie die interessentheoretischen Ansätze befassen sich auch der Rational Choice Institutionalismus und der Historische Institutionalismus nicht vertieft mit der Tatsache, dass es sich bei den Regulierungsakteuren um Organisationen handelt. Zwar sind viele Erkenntnisse dieser Ansätze durchaus relevant und vermögen die Entstehung der Organisation mit zu erklären. Indes könnte genauso gut von Akteuren statt von Organisationen gesprochen werden. Hier liegt der grosse Unterschied zum *Soziologischen Institutionalismus*, welcher die Regulierungsorganisationen tatsächlich als Organisationen behandelt. Dafür gibt es auch eine Erklärung: „Sociological institutionalism arose primarily within the subfield of organization theory“ (Hall/Taylor 1996: 946). Im Soziologischen Institutionalismus wird versucht, die Gründung von Regulierungsorganisationen sowie die Implementation bestimmter formaler Strukturen und Prozesse durch Diffusionsprozesse (sogenannten institutionellen Isomorphismus) zu erklären (vgl. Levi-Faur 2005: 26; Gilardi 2005b: 90). Nicht nur würden



Regulierungsbehörden innerhalb von Ländern in einem Politikfeld aus anderen Politikfeldern übernommen, sondern auch grenzüberschreitende Anpassungsprozesse innerhalb bestimmter Politikfelder fänden statt (vgl. Thatcher 2002c: 136f.; 2002a: 108; Christensen/Lægreid 2006: 36). Anstelle funktionaler Erklärungen fokussiert der Soziologische Institutionalismus auf die sogenannte „taken-for-grantedness“ und auf die Bedeutung von Legitimität (vgl. Gilardi 2005b: 90; 2004: 76f.). Erstens weist „taken-for-grantedness“ darauf hin, dass bestimmte Regulierungsmassnahmen und Regulierungsorganisationen als selbstverständlich betrachtet werden und deshalb – unabhängig von ihrer Effektivität – implementiert werden. Die Frage, ob es sich dabei um die angemessene Lösung für ein bestimmtes Problem handelt, wird gar nicht mehr gestellt. Zweitens kann die Institutionalisierung einer bestimmten Regulierungsorganisation dazu dienen, Legitimität zu generieren. Damit wird der Blick auf den Umstand gelenkt, dass bestimmte Organisationen sich nicht wegen ihrer besonderen Effizienz, sondern aus anderen Gründen behaupten können: „The search for legitimacy and normality may be as big an influence on choice as the search for efficiency and effectiveness [...]“ (Pollitt et al. 2004: 17). Im Falle von Regulierungsbehörden dürfte die Tatsache, dass Agencies als modern gelten, durchaus ihre Einführung begünstigt haben (vgl. Pollitt et al. 2001: 286; Christensen/Lægreid 2006: 20). „The set-up of IRAs, then, is seen as an attempt to gain legitimacy for policy choices without having to justify them, and also as the result of their being progressively taken for granted as the natural or obvious institutional design for regulatory policies“ (Gilardi 2004: 83). Der Soziologische Institutionalismus kann aber selbstverständlich nicht nur für die Analyse von Regulierungsbehörden herangezogen werden, sondern genauso für Selbstregulierungsorganisationen. Auch bei diesen stellt sich die Frage nach der Generierung von Legitimität – und dies in besonderem Masse. Nicht nur kann Selbstregulierung als innovative Lösung gelten, die Legitimität verspricht. Kommt hinzu, dass die regulierte Branche versuchen kann, durch die Gründung einer Selbstregulierungsorganisation Legitimität zu generieren.

Der *akteurzentrierte Institutionalismus* schliesslich eignet sich wenig, um Regulierungsorganisationen zu betrachten. Der Ansatz dient dazu, Regulierung als institutionellen Kontext eines bestimmten Sektors zu betrachten, und nicht zur Betrachtung von Regulierungsorganisationen innerhalb eines institutionellen Kontexts (was hier im Vordergrund steht). Zudem spielen Organisationen im akteurzentrierten Institutionalismus nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr stehen im Ansatz von Mayntz und Scharpf (1995a) die Interaktionen zwischen korporativen Akteuren im Zentrum. Bei diesen Akteuren handelt es sich zwar um handlungsfähige Organisationen, doch geht es nicht um deren Strukturen und Prozesse, sondern um ihr Handeln als Kollektiv in Akteurkonstellationen innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes.

## **3.2 Organisationstheorien**

Nicht nur regulierungs-, sondern auch organisationstheoretische Ansätze können darauf hin betrachtet werden, inwiefern sie sich den Regulierungsorganisationen annehmen. Im

Folgenden werden zu Beginn verschiedene Ansätze knapp vorgestellt, bevor auf deren Nutzen für die Analyse von Regulierungsorganisationen eingegangen wird.

### 3.2.1 Rationale, Natürliche und Offene Systeme

Die Antwort auf die Frage, was Organisationen sind, hängt von der theoretischen Perspektive ab, die eingenommen wird – denn: die Organisationstheorie gibt es nicht. In einem sehr allgemeinen Sinne kann festgehalten werden, dass Menschen Organisationen als Systeme von impliziten und expliziten Regeln erleben, die der Koordination von Handlungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke dienen (vgl. Scherer 2002: 1). Organisationen sind aber mehr als nur Kontexte individuellen Handelns, sondern sie sind selbst handelnde Akteure: „We fail to perceive the importance of organizations for our lives if we view them only as contexts – as arrangements influencing the activities of individual actors. Organizations must also be viewed as actors in their own right, as *collective* actors“ (Scott 2003b: 7/Hervorheb. i.O.).

Organisationen sind ein vielfältiges Phänomen: Grösse, Sektor, strukturelle Charakteristika und die Umwelten, in die sie eingebettet sind, unterscheiden sich zum Teil erheblich (vgl. Scott 2003b: 11-14). Dennoch lassen sich Eigenschaften ausmachen, die allen Organisationen gemeinsam sind. Kieser und Walgenbach (2003: 6) etwa definieren Organisationen als „soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen“. Als wichtige Elemente von Organisationen können folglich Ziele, Organisationsmitglieder und deren Handlungen sowie formale Organisationsstrukturen aufgefasst werden. Ähnlich nennt Scott (2003b) Sozialstruktur, Teilnehmer, und Ziele als wichtige Elemente, fügt seiner Aufzählung aber noch Technologie und Organisationsumwelt hinzu. Gleichzeitig stellt er nicht die formalen Strukturen in den Vordergrund, sondern vertritt ein vielschichtigeres Verständnis von Organisationsstrukturen.

*Sozialstruktur* meint die „patterned or regularized aspects of the relationships existing among participants in an organization“ (Scott 2003b: 18), wobei zwischen der normativen, der kulturell-kognitiven und der Verhaltensstruktur differenziert werden kann. Die normative Struktur umfasst Werte, Normen und Rollenerwartungen, die kulturell-kognitive Struktur die von den Organisationsteilnehmern kollektiv geteilten Wahrnehmungen und Interpretationen. Da das Handeln der Teilnehmer aber davon abweichen kann, müsse auch die Verhaltensstruktur betrachtet werden: „This component focuses on actual behavior rather than on normative prescriptions or cognitive patterns guiding behavior“ (Scott 2003b: 19). Scott unterteilt die Sozialstruktur in formale und informelle Strukturen, wobei es sich bei ersteren um explizit festgelegte und von persönlichen Eigenschaften unabhängige Positionen und Beziehungen handelt. Die informelle Struktur dagegen beinhaltet die Kultur, Normen und Werte der Organisation (vgl. Scott 2003b: 20; Scott/Davis 2007: 22f.). Bei den *Organisationsteilnehmern* handelt es sich um jene Individuen, welche einen Beitrag zur Organisation leisten (vgl. Scott 2003b: 21). Individuen können an mehreren Organisationen teilnehmen und ge-

hören nicht als gesamte Person zu einer Organisation, sondern nur in Bezug auf bestimmte Handlungen oder Leistungen (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 16). *Organisationsstrategie und -ziele* können als Vorstellungen über die Zwecke der Organisation verstanden werden (vgl. Kieser/Walgenbach 2003: 11), zu deren Erreichung Struktur und Handlungen der Teilnehmer beitragen sollen (vgl. Scott/Davis 2007: 21). Um die anstehenden Arbeiten zu verrichten und die Ziele zu erreichen, verfügen Organisationen über eine *Technologie*. Dies ist nicht im wörtlichen Sinne zu verstehen und betrifft nicht nur Produktionsbetriebe, sondern Technologie umfasst auch das Wissen und die Fähigkeiten der Teilnehmer (vgl. Scott 2003b: 22f.). Schliesslich existieren Organisationen in spezifischen *Umwelten*, von denen sie beeinflusst werden und auf die sie auch einwirken (vgl. Scott 2003b: 23f.). „Environments are all those significant elements outside the organization that influence its ability to survive and achieve ends“ (Scott/Davis 2007: 19).

Organisationstheorien dienen nun dem Zwecke, Organisationen zu erklären und zu verstehen (vgl. Scherer 2002: 1). Eine weit verbreitete Einteilung der Fülle an Theorien in Konzeptionen von Organisationen als rationale, natürliche und offene Systeme stammt von Scott (2003b). Sein Schichtenmodell der Organisationstheorien ist gekennzeichnet durch einen doppelten Übergang von Modellen rationaler zu Modellen natürlicher Systeme – zuerst Ende der 1930er-/Anfang der 1940er-Jahre, als Organisationen noch als geschlossene Systeme betrachtet wurden; zum zweiten Mal in den 1970er-Jahren, als sich eine Sichtweise auf Organisationen als offene Systeme durchgesetzt hatte. Gleichzeitig wird im Modell nach der Analyseebene zwischen sozialpsychologischen (Mikro), organisationsstrukturellen (Meso) und ökologischen (Makro) Theorien unterschieden (vgl. Scott 2003b: 107ff.).

Die ersten wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit Organisationen im englischsprachigen Raum, so Taylors „Scientific Management“, Simons „Decision Making“ und Fayols „Administrative Theory“, gingen von Organisationen als *rationale und geschlossene Systeme* aus. In dieser Perspektive sind Organisationen Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele, die mit maximaler Effizienz verfolgt werden. Organisationen werden verstanden als „*collectives oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting relatively highly formalized social structures*“ (Scott 2003b: 27/Hervorheb. i.O.). Spezifische Ziele zeichnen sich durch eine klare Definition, formalisierte Strukturen durch explizit ausformulierte Regeln und Rollen aus (vgl. Scott/Davis 2007: 28f.).

Eine Weiterentwicklung der organisationstheoretischen Forschung bestand darin, Organisationen zwar weiterhin als *geschlossene, aber natürliche Systeme* zu betrachten. Beispiele sind Mayos „Human Relations“ oder Barnards „Cooperative Systems“. Organisationen sind in diesem Verständnis nicht einfach ein Instrument zur Zielerreichung, sondern der Erhalt der Organisation wird selbst zu einem Ziel. Zudem wird informellen Strukturen mehr Bedeutung zugemessen als formalen Strukturen. Organisationen sind „*collectives whose participants are pursuing multiple interests [...] but who recognize the value of perpetuating the organizations an important resource*“ (Scott 2003b: 28/Hervorheb. i.O.).

Erst mit der Erkenntnis, dass Organisationen als *offene Systeme* betrachtet werden können, begann eine stärkere Auseinandersetzung mit der Organisationsumwelt, welche entscheidenden Einfluss auf die Organisation ausübt. Nicht nur wird die Offenheit von Organisationen und damit das Problem thematisiert, Grenzen zwischen Organisation und Umwelt zu bestimmen, sondern auch die Organisation selbst wird neu gefasst als System interdependenter Aktivitäten. Folglich verliert die Unterscheidung zwischen formalen und informellen Strukturen an Bedeutung. Organisationen sind „*congeries of interdependent flows and activities linking shifting coalitions of participants embedded in wider material-resource and institutional environments*“ (Scott 2003b: 29/Hervorheb. i.O.). Zu den *offenen und rationalen Systemmodellen* können unter anderem der Ansatz der „Bounded Rationality“ (Begrenzte Rationalität) von March/Simon, der Transaktionskostenansatz von Williamson oder die Kontingenztheorie (Situativer Ansatz), beispielsweise vertreten von Lawrence/Lorsch, gezählt werden. Die Konzeption von Organisationen als *offene und natürliche Systeme* umfasst Weicks sozialpsychologische Prozesse des Organisierens genauso wie die Populationsökologie („Population Ecology“) von Hannan/Freeman, die Ressourcendependenz („Resource Dependence“) von Pfeffer/Salancik und die neoinstitutionalistische Organisationstheorie – drei Ansätze, die auf ökologischer Ebene anzusiedeln sind und folglich auf das Verhältnis von Organisation und Umwelt fokussieren. Dennoch unterscheiden sich die Sichtweisen eklatant:

- *Populationsökologie:* Anders als in vielen organisationstheoretischen Ansätzen wird die Angleichung zwischen Organisationen und ihrer Umwelt nicht mit Adaptionsbestrebungen der Organisation, sondern mit evolutionären Selektionsprozessen erklärt. Die Möglichkeiten von Organisationen, sich strategisch an die Umwelt anzupassen, seien beschränkt. Variationen innerhalb bestehender Organisationspopulationen bilden den Ausgangspunkt für eine natürliche Auslese durch die Umwelt (vgl. Hannan/Freeman 1977: 929f.; Kieser/Woywode 2002: 253-258). „It is central to the natural selection thesis that environments differentially select organizations for survival on the basis of fit between organizational forms and environmental characteristics“ (Scott 2003b).
- *Ressourcendependenz:* Prämisse des Ansatzes ist die Annahme, dass die aus der Umwelt benötigten Ressourcen eine Organisation potenziell in eine Abhängigkeit versetzt. Im Gegensatz zu evolutionstheoretischen Ansätzen liegt der Fokus erstens nicht auf Populationen, sondern auf dem „organizational set“, d. h. einer Organisation und ihren Tauschpartnern. Zweitens wird im Modell der Ressourcendependenz die Adaptionsfähigkeit von Organisationen betont: Trotz der Abhängigkeit von der Umwelt bestehen für die Organisation Möglichkeiten, um strategisch zu handeln. Folglich steht das Management der Umwelt durch die Organisation im Mittelpunkt des Interesses. Um zu überleben, müssen Organisationen den Zufluss benötigter Ressourcen sichern – Macht und Interessen spielen damit eine wichtige Rolle (vgl. Pfeffer/Salancik 2003 [1978]: 2, 18; Pfeffer 2003: xi-xv; Scott 2003: 118).

- *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*: Ähnlich wie im Ansatz der Ressourcenabhängenz gehen Vertreterinnen und Vertreter der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie von einem starken Einfluss der Umwelt auf die Organisation aus. „The environment presumably imposed constraints on organizations that affected how they looked – their structures – and what they did – their practices. The difference was that institutional theory tended to emphasize social rules, expectations, norms, and values as the source of pressures on organizations to conform, rather than the patterns of transactions and exchanges that formed the focus for resource dependence“ (Pfeffer 2003: xv). Organisationen passen sich an institutionelle Anforderungen an und erhalten so Legitimität. Die Betonung sozial konstruierter Überzeugungen und Regeln anstelle rationaler Effizienzkriterien stellt aber nicht den einzigen Unterschied dar. Analyseebene ist zweitens nicht die Population oder das „Set“, sondern zumeist das organisationale Feld. Drittens werden die institutionellen Anforderungen der Umwelt als von den Organisationen für selbstverständlich, „taken-for-granted“, befunden konzipiert, was eine strategische Einflussnahme auf die Umwelt erschwert (vgl. Scott 2003b: 119f.; Pfeffer 2003: xv).

Dieser Überblick verdeutlicht die Vielzahl und Vielfalt an Organisationstheorien, denen gerecht zu werden hier sicherlich nicht möglich ist. Indes zeigt sich eindrücklich, welch umfangreiches theoretisches Angebot zur Analyse der verschiedensten Aspekte von Organisationen besteht.

### 3.2.2 Regulierungsorganisationen in Organisationstheorien

Wie alle anderen Organisationen lassen sich auch Regulierungsorganisationen mit den verschiedenen organisationstheoretischen Ansätzen betrachten. Die verschiedenen rationalen, natürlichen und offenen Systemmodelle, die bisher kurz vorgestellt wurden, beleuchten indes sehr unterschiedliche Aspekte von Regulierungsorganisationen (siehe Abb. 10).

Werden Organisationen als *rationale Systeme* konzipiert, so wird auf deren spezifische Ziele sowie ihre formalen Strukturen fokussiert. Für Regulierungsorganisationen bedeutet dies, dass ihre Ziele und die formale Struktur als Mittel zur effizienten Zielerreichung im Zentrum stehen. „From a rational system perspective, structural arrangements within organizations are conceived as tools deliberately designed to achieve the efficient realization of ends [...]“ (Scott 2003b: 53). Wie sind die formalen Strukturen von Regulierungsorganisationen ausgestaltet? Inwiefern dienen diese Strukturen der Regulierungsorganisation zur effizienten Zielerreichung? Und welche Ziele werden von der Regulierungsorganisation verfolgt? Regulierungsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen werden folglich von Organisationstheorien, die sich den rationalen Systemmodellen zuordnen lassen, unter Gesichtspunkten wie Effizienz und Formalität betrachtet.

**Abb. 10: Regulierungsorganisationen in organisationstheoretischen Ansätzen**

Organisationen als	Grundgedanken	Anwendung auf Regulierungsorganisationen
rationale Systeme	Organisationen dienen der Erreichung klar definierter Ziele und weisen hoch formalisierte Strukturen auf	Fokussierung auf spezifische Ziele (z. B. effiziente Regulierung der Medien) und auf formale Strukturen von Regulierungsorganisationen
natürliche Systeme	Organisationen sind Kollektive mit vielen informellen Strukturen, deren Überleben ein Ziel an sich darstellt	Fokussierung auf das Überleben von Regulierungsorganisationen als Ziel und auf informelle Strukturen von Regulierungsorganisationen
offene Systeme	Organisationen sind in vielfältige Umwelten eingebunden, mit denen Interdependenzen bestehen	Fokussierung auf die Einbettung von Regulierungsorganisationen in Umwelten; Fokussierung auf Regulierung als Teil der Umwelten von Medienorganisationen

Quelle: Eigene Darstellung

Ein Verständnis von Organisationen als *natürliche Systeme* betont demgegenüber die Bedeutung informeller Strukturen innerhalb von Organisationen und verdeutlicht, dass auch das Überleben des Kollektivs ein Ziel der Organisationsmitglieder darstellt. Damit wird eine völlig andere Sichtweise als in rationalen Systemmodellen eingenommen: „The mechanistic model of structure of the rational system perspective, the natural system substitutes an organic model“ (Scott 2003b: 81). Dies bedeutet für Regulierungsorganisationen, dass ihre informellen Strukturen und ihr Überleben als übergeordnetes Ziel betont werden. Als ein Beispiel für eine Untersuchung von Regulierungsorganisationen als natürliche Systeme kann Bernsteins (1955) Studie über den Lebenszyklus staatlicher Regulierungsbehörden genannt werden. Theorien organisationaler Lebenszyklen basieren auf der Annahme, dass verschiedene Phasen der Entstehung und des Niedergangs von Organisationen unterschieden werden können. Bezogen auf Regulierungsbehörden unterscheidet Bernstein mit Schwangerschaft (gestation), Jugend (youth), Mündigkeit (maturity) und Alter (old age) vier Phasen (vgl. Bernstein 1955: 74-102; siehe auch Mitnick 1980: 44-50; Pfeffer 1974: 476; Scott 2003b: 181).

*Offene Systemmodelle* schliesslich betonen die Bedeutung der Umwelten von Organisationen sowie die mannigfaltigen Interdependenzen. „Rather than overlooking the environment, [...] the open system perspective stresses the reciprocal ties that bind and relate the organization with those elements and flows that surround and penetrate it“ (Scott 2003b: 101). Dies bedeutet, dass Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen in bestimmte technische und institutionelle Umwelten eingebettet sind sowie dass Interdependenzen zwischen Regulierungsorganisationen und Umwelten bestehen. Wie alle anderen Organisationen sind auch Regulierungsorganisationen Umweltanforderungen ausgesetzt, auf die sie reagieren müssen und auf welche sie Einfluss zu nehmen versuchen (vgl. Mitnick 1980: 160; Pfeffer 1974: 476). Auf die Regulierungsorganisationen fokussierend können

davon ausgehend insbesondere die interne Organisationsstruktur und die Entscheidungsprozesse von Regulierungsbehörden analysiert werden (vgl. Böllhoff 2002; Thatcher 2002d).

Eine Konzeption von Organisationen als offene Systeme eröffnet indes noch eine weitere Perspektive für die Erforschung von Medienregulierung: Wird der Fokus statt auf die Regulierungsorganisationen auf die Medien gelegt, so können *Regulierung und Selbstregulierung als Teil der Umwelten von Medienorganisationen* konzipiert werden.

Von den wenigen organisationstheoretischen Studien, die sich explizit mit Regulierungsorganisationen befassen, können viele dem Verständnis von Organisationen als offene Systeme zugeordnet werden:

- Withane (1988: 575) interessiert sich in seiner Untersuchung für die Anpassungsstrategien von Regulierungsorganisationen an ihre Umwelten: „This study broadly visualizes that regulatory agencies, like corporate sector firms, make strategic choices as they attempt to take advantage of perceived environment-organization interactions.“ Der Autor nimmt an, dass Regulierungsorganisationen im Laufe von Adaptionprozessen ihre Strukturen anpassen. Damit basiert die Studie einerseits auf dem Strategic-Choice-Ansatz von Child, welcher betont, dass „a given set of circumstances can support many alternative adaptive responses [...]“ (Scott 2003b: 248). Andererseits ist die Annahme, dass Organisationen über die Möglichkeit der bewussten Adaption ihrer Strukturen an Umweltveränderungen verfügen, zentral (vgl. Scott 2003b: 220f.). Als Ergebnis zeigte sich, dass Regulierungsbehörden nicht auf eine Anpassungsstrategie festgelegt sind, sondern sich – ähnlich dem Lebenszyklus – ein Anpassungszyklus aufzeigen lässt: „[...] agencies along with commercial firms employ different strategic emphases from time to time and follow a certain pattern of strategy formation in their adaptive cycles“ (Withane 1988: 592). Analog zu den Lebensphasen würden sich strategische Veränderungen ergeben.
- Mit der von Wamsley/Zald entwickelten politökonomischen Perspektive, die zu den Ressourcendependenzansätzen gezählt werden kann (vgl. Scott 2003b: 118), wählen Welborn/Brown (1980) einen anderen organisationstheoretischen Ansatz zur Analyse von Regulierungsbehörden. Zwar basiert auch die Ressourcenabhängigkeit auf der Annahme, dass Organisationen ihre Überlebenschancen durch Adaption erhöhen können (vgl. Scott 2003b: 118), doch geht es den Autoren in ihrer Untersuchung um die interne Machtverteilung in Regulierungsbehörden (vgl. Welborn/Brown 1980: 40). Insbesondere die Machtfülle des Vorsitzenden fällt auf: „The power and importance of the position of chairmen is the major structural characteristic of internal politics in the seven commissions, and the central place of chairmen is the major feature of political processes within these agencies“ (Welborn/Brown 1980: 64).
- Zudem wird in wenigen Studien die neoinstitutionalistische Organisationstheorie auf Regulierungsorganisationen angewendet. In dieser Perspektive werden Regulierungsorganisationen durch ihre institutionelle Umwelt geprägt und bedürfen der Legitimität (vgl.

Edelman/Suchman 1997: 502; Zimmer 2001b: 399). Die bisherige Forschung versucht etwa die Diffusion von Regulierungsbehörden in Europa (von Land zu Land und von Politikfeld zu Politikfeld) durch Diffusionsprozesse (sogenannte institutionelle Isomorphie) zu erklären. Diese neuen Organisationen der Regulierung wurden einerseits aufgrund von Selbstverständlichkeitsannahmen („taken-for-grantedness“) institutionalisiert ohne ihre Angemessenheit zu hinterfragen. Andererseits kann die Gründung von Regulierungsbehörden interpretiert werden als strategischer Versuch, Legitimität zu erlangen (vgl. Christensen/Lægreid 2006; Gilardi 2004; 2005b; Levi-Faur 2005; Thatcher 2002a; 2002c). Und bezüglich Selbstregulierung hat sich Eisermann (2001; 1997) mit Selbstregulierungsorganisationen im Medienbereich sowie deren Anpassung an institutionelle Umwelanforderungen auseinandergesetzt (siehe Kapitel 2.3.1).

Trotz dieser Ausnahmen zeigt sich aber, dass Regulierungsorganisationen nur sehr selten in einer organisationstheoretischen Perspektive untersucht werden.

### 3.3 Vernachlässigung von Regulierungsorganisationen

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass Regulierungsorganisationen stark vernachlässigt werden. Weder scheint der Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen in regulierungstheoretischen Studien – auch solchen zu Medienregulierung – zu interessieren, noch stellen Regulierungsorganisationen einen häufigen Untersuchungsgegenstand organisationstheoretischer Studien dar. Dieser Befund erstaunt, sind doch sowohl *staatliche Regulierung als auch Selbstregulierung an eine Organisation gekoppelt* (vgl. Gunningham/Rees 1997: 364f.; Majone 1996a: 23; Baldwin/Cave 1999: 63; Mayntz 2003: 4).

Wird der Beitrag der *regulierungstheoretischen Ansätze* für die Erforschung von Regulierungsorganisationen betrachtet, ist erstens die Konzentration auf Eigeninteressen und Fragen der Kompetenzdelegation und Kontrolle frappant. In den meisten Ansätzen spielt der Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen nur eine untergeordnete Rolle. Nun kann und soll dies den Regulierungstheorien nicht zum Vorwurf gemacht werden, stellt doch die Analyse von Organisationen nicht deren Ziel dar. Vielmehr geht es diesen Ansätzen um Erklärungen für Entstehung, Funktionsweise und Ergebnisse von Regulierung. Doch wenn man sich die am Anfang des Kapitels zitierte Aussage Scotts (1985: 304) vergegenwärtigt, wonach für das Verständnis von „regulatory processes, their determinants and consequences“ von Bedeutung ist, dass es sich bei Regulierern und Regulierten um Organisationen handelt, kommt man nicht umhin, dem Organisationsaspekt eine grössere Beachtung zu schenken. Die Funktionsweise von Regulierungsorganisationen – also ihre formalen Strukturen und die darin ablaufenden Prozesse – sind für das Verständnis von (Medien-)Regulierung bedeutsam.

Zweitens fällt die starke Fokussierung auf staatliche Regulierungsbehörden auf. Neben traditionellen Organisationsformen wie Ministerien oder staatlichen Regulierungsbehörden (unabhängig davon, ob es sektorspezifische Organisationen oder Wettbewerbsbehörden sind) stellen aber auch Selbstregulierungsorganisationen eine Möglichkeit zur Regulierung dar (vgl.



Böllhoff 2002: 181). „An analysis of organizational variety in regulatory governance must recognize that, contrary to the classical agency model, regulatory functions are commonly diffused among a number of public and sometimes private bodies“ (Scott 2003a: 301). Dementsprechend ist zu bedenken, dass nicht nur Regulierungsbehörden, sondern auch Selbstregulierungsbestrebungen durch die betroffene Industrie analysiert werden können.

Um dem Organisationsaspekt von Regulierung gerecht zu werden, wird ein regulierungstheoretischer Ansatz benötigt, der Regulierungsorganisationen nicht einfach als am Regulierungsprozess beteiligte Akteure betrachtet, sondern als Organisationen per se. Hierzu bieten sich weder interessentheoretische Ansätze noch der Rational Choice oder der Historische Institutionalismus an. Folglich *erscheint für eine Untersuchung von Regulierungsorganisationen aus regulierungstheoretischer Perspektive eine Entscheidung für den Soziologischen Institutionalismus* sinnvoll. Dieser bietet für die Analyse von Regulierungsorganisationen eine genuin organisationstheoretische Betrachtungsweise. Insofern hilft der Soziologische Institutionalismus uns nicht nur zu verstehen, wie und warum Regulierungsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen gegründet wurden, sondern auch zu erklären, wie organisationale Strukturen und Prozesse implementiert wurden und funktionieren.

Aus *organisationstheoretischer Perspektive* eignet sich prinzipiell jeder Ansatz auch für eine Anwendung auf Regulierungsorganisationen. Dennoch kann konstatiert werden, dass staatliche Regulierungs- und Selbstregulierungsorganisationen selten mit Organisationstheorien betrachtet werden. Zur Erklärung von Medienregulierung wäre indes ein besseres Verständnis dieser Organisationen vonnöten. Für die vorliegende Studie wird die *neoinstitutionalistische Organisationstheorie* gewählt. Folgende Gründe sprechen für diese Entscheidung:

Erstens erscheint es in Zusammenhang mit Regulierung sinnvoll, von einem Verständnis von Organisationen als offene Systeme auszugehen. (Medien-)Regulierung impliziert den Versuch der Einflussnahme auf (Medien-)Organisationen: Regeln werden gesetzt, durchgesetzt und Regelverstöße sanktioniert. Wird aufseiten der regulierten Unternehmen von einer Umwelt-offenheit ausgegangen, ist es nur nahe liegend, auch Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen als umweltoffen zu konzipieren. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie lässt sich den offenen Systemmodellen von Organisationen zuordnen. Organisationen sind in dieser Perspektive in institutionelle Umwelten eingebettet, welche die Organisation prägen.

Zweitens bietet die neoinstitutionalistische Organisationstheorie eine Ergänzung für die weitgehend von Effizienzüberlegungen geprägte Forschung sowohl zu Organisationen als auch zu (Medien-)Selbstregulierung. Durch die Betonung von Selbstverständlichkeitsannahmen („taken-for-grantedness“) und Fragen der Legitimität wird eine alternative Sichtweise auf Regulierungsorganisationen ermöglicht. Anstelle der Befolgung rationaler Effizienzkriterien wird die Konformität mit sozial konstruierten Überzeugungen und Regeln als Notwendigkeit

zur Legitimität der Organisation betont. Nicht nur ist bei Regulierung die Effizienz generell schwer nachweisbar. Insbesondere bei Selbstregulierung, die häufig als rein symbolische Problemlösung kritisiert wird, bietet sich eine Anwendung geradezu an: dient Selbstregulierung tatsächlich einer möglichst effizienten Regulierung oder stehen Legitimitätsbestrebungen im Vordergrund? Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie stellt insofern eine Bereicherung der wissenschaftlichen Debatte um Organisationen der Medienregulierung dar.

Drittens vermag die neoinstitutionalistische Organisationstheorie eine Brückenfunktion zwischen einer Regulierungs- und einer Organisationsperspektive einzunehmen und erlaubt es so, Regulierungs- und Organisationstheorien miteinander zu verbinden. Unter der Bezeichnung Soziologischer Institutionalismus hat die Theorie auch Eingang in die Regulierungstheorien gefunden. Aufgrund dieser hohen Anschlussfähigkeit ist die neoinstitutionalistische Organisationstheorie geradezu prädestiniert für die Betrachtung und Analyse von Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen.

Viertens und abschliessend weist die neoinstitutionalistische Organisationstheorie eine grosse Nähe zur Governance-Perspektive auf. Durch die Betonung der institutionellen Organisationsumwelten liegt der Fokus auf institutionellen Anforderungen, mit denen Regulierungsorganisationen umzugehen haben. Auch mit Governance wird die Regelungsstruktur, d. h. die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen von Akteuren, betont (siehe Kapitel 2.1.3). Insofern erscheint die Theorie besonders geeignet für eine Anwendung auf Regulierung. Nicht nur sind Regulierungsorganisationen Teil der Regelungsstruktur; die Regelungsstruktur stellt auch die institutionelle Umwelt der regulierten Organisationen dar.

Eine verstärkte Beschäftigung mit dem Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen stellt eine Herausforderung für die Forschung zu Medienregulierung dar. Ein „organizational approach to regulation“ (Morgan/Soin 1999: 166), der die Bedeutung von Organisationen für Regulierung angemessen würdigt, ist nötig. Im folgenden Kapitel wird ein solch *organisationaler Ansatz der Medienregulierung* ausgearbeitet und theoretisch mit der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie fundiert. Dabei wird zuerst die neoinstitutionalistische Organisationstheorie ausführlich vorgestellt (siehe Kapitel 4.1), bevor ihre Anwendung auf Regulierungsorganisationen diskutiert und ein neuer Ansatz für die Analyse von Organisationen der Medienregulierung vorgestellt wird (siehe Kapitel 4.2).

## **4 Organisationen der Medienregulierung – ein theoretischer Ansatz**

Regulierung – auch Medienregulierung – ist an Regulierungsorganisationen gebunden, weshalb eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Organisationsaspekt von Regulierung notwendig ist. Es bedarf eines organisationalen Ansatzes der Medienregulierung, welcher die Forschung über Medienregulierung um die organisationale Dimension ergänzt. Ein solcher Ansatz trägt zum Verständnis von Medienregulierung bei, indem Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen in ihrer Eigenschaft als Organisationen analysiert werden.

Als theoretisches Fundament dieses in der Folge zu entwickelnden neuen Ansatzes wurde die neoinstitutionalistische Organisationstheorie gewählt, welche Regulierungs- und Organisationstheorien in idealer Weise zu verbinden vermag und deshalb für eine Analyse von Organisationen der Medienregulierung prädestiniert erscheint. Dieses Kapitel beginnt deshalb mit einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (siehe Kapitel 4.1). Diese erweist sich aber nicht nur in hohem Masse als anschlussfähig an regulierungstheoretische Ansätze, sondern fokussiert zudem auf den (vermeintlichen) Gegensatz von Effizienz und Legitimität formaler Strukturen und Prozesse von Organisationen. Gerade für die Forschung zu Medienselbstregulierung, die sich durch eine starke Fixierung auf Fragen des Erfolgs nicht-staatlicher Regulierung auszeichnet, kann damit eine sinnvolle Verschiebung des Fokus vorgenommen werden. Nach einer Darstellung der theoretischen Grundlagen werden vier zentrale Aspekte der Theorie aufbereitet: Erstens werden Institutionen als Teil der Umwelt von Organisationen definiert und verschiedene institutionelle Elemente differenziert (siehe Kapitel 4.1.1). Zweitens stehen der Einfluss dieser Umwelten auf Organisationen sowie die Mechanismen der Anpassung und deren Beitrag zur Legitimität im Zentrum (Kapitel 4.1.2). Der Gegensatz zwischen institutionellen Einflüssen und (strategischen) Reaktionen von Organisationen wird daran thematisiert (siehe Kapitel 4.1.3). Doch ist der institutionelle Umwelteinfluss keine Einbahnstrasse: Vielmehr muss von einer Dualität von Institutionen ausgegangen werden (siehe Kapitel 4.1.4).

Daran anschliessend wird ein auf der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie basierender organisationaler Ansatz der Medienregulierung vorgestellt (siehe Kapitel 4.2). Durch die Thematisierung von Interdependenzen zwischen Organisationen und ihren Umwelten ermöglicht ein solcher Ansatz zwei Perspektiven für die Forschung: Einerseits können Regulierungsorganisationen – sowohl staatliche Regulierungsbehörden als auch Selbstregulierungseinrichtungen – als in institutionelle Umwelten eingebettet betrachtet werden (siehe Kapitel 4.2.1). Auch wenn in der vorliegenden Arbeit die Regulierungsorganisationen den zentralen Untersuchungsgegenstand darstellen, so soll dennoch kurz auf die zweite Forschungsperspektive dieses organisationalen Ansatzes eingegangen werden: Regulierung und Selbstregulierung werden deshalb auch als Teil der institutionellen Umwelten von Medienorganisationen betrachtet (siehe Kapitel 4.2.2).

Die Anwendung dieses organisationalen Ansatzes der Medienregulierung auf Presse- und Medienräte als Beispiele von Selbstregulierungsorganisationen schliesst das Kapitel ab (siehe Kapitel 4.3). Im empirischen Teil der Studie wird einerseits untersucht, wie die formalen Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten ausgestaltet sind, andererseits interessiert die Frage, welche Gründe es für implementierte Strukturen und Prozesse gibt und inwiefern diese eine Reaktion auf institutionelle Anforderungen darstellen.

#### **4.1 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie**

Die Entstehung der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie kann als Bruch mit Organisationstheorien verstanden werden, welche von rational handelnden Akteuren ausgehen und sich der Analyse von Interessen widmen. Die meisten organisationstheoretischen Ansätze fokussieren auf Interessen – entweder auf Konflikte innerhalb von Organisationen verstanden als geschlossene Systeme oder auf Machtbeziehungen zwischen der Organisation und Akteuren in ihrer Umwelt. „In all these traditions [...] analytic strategies rest on the assumption that behavior is driven by and understandable in terms of the interests of human actors, either individually or united [...]“ (DiMaggio 1988: 4). Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie stellt insofern eine Ausnahme dar:

„The new institutionalism in organization theory and sociology comprises a rejection of rational-actor models, an interest in institutions as independent variables, a turn toward cognitive and cultural explanations, and an interest in properties of supraindividual units of analysis that cannot be reduced to aggregations of direct consequences of individuals' attributes or motives“ (DiMaggio/Powell 1991a: 8).

Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie leistet folglich einen Beitrag zur Erklärung organisationaler Phänomene, welche sich nicht mit dem interessengeleiteten Handeln rationaler Akteure erklären lassen. Anders als in den meisten Organisationstheorien, welche eine funktionale Perspektive einnehmen und Organisationen als Mittel zur effizienten Zielerreichung betrachten, zeichnet die neoinstitutionalistische Organisationstheorie ein Bild von Organisationen als „elaborierte, ritualisierte und manchmal modegetriebenen Ansammlungen rationalisierter Mythen, die aus der Umwelt der Organisation stammen“ (Walgenbach/Meyer 2008: 18).

Der Begriff *Neoinstitutionalismus* impliziert, dass es einen Vorgänger, einen „alten“ Institutionalismus in der Organisationstheorie gibt. In der Tat ist eine Beschäftigung mit Institutionen in der Organisationstheorie nicht erst in den letzten rund 30 Jahren festzustellen. Bereits Selznick hat sich mit dem Verhältnis von Institutionen und Organisationen befasst. Für ihn bestand die analytische Trennung darin, Organisationen als rationale Instrumente zur Zielerreichung zu verstehen, während Institutionen responsive und adaptive Organismen seien. Externe Umwelten und die interne soziale Welt würden dazu führen, dass die formale Organisation zunehmend institutionalisiert werde: „Taking account of both internal and external social forces, institutional studies emphasize the adaptive change and evolution of organ-

izational forms and practices“ (Selznick 1957: 12). Institutionalisierung wird als Prozess verstanden, der die Geschichte der Organisation, die verschiedenen Interessengruppen innerhalb der Organisation und die Anpassungen der Organisation an ihre Umwelt reflektiert. Die Adaptionfähigkeit der Organisation wird so betont (vgl. Scott 1987: 494). „In what is perhaps the most significant meaning, ‚to institutionalize‘ is to *infuse with value* beyond the technical requirements of the task at hand“ (Selznick 1957: 17/Hervorheb. i.O.). Gegen innen bedeutet dies, dass Organisationen sich für Personen von entbehrlichen Instrumenten zu geschätzten („valued“) Quellen persönlicher Befriedigung entwickeln, deren Überleben gesichert werden will (vgl. Scott 2001: 24). Gegen aussen meint „infuse with value“, dass Organisationen die Identität der Gesellschaft, in die sie eingebettet sind, symbolisieren.

Selznick anerkennt, dass Organisationen nicht nur rationale Systeme sind, sondern betont die Bedeutung informeller Strukturen, womit sich sein Ansatz den natürlichen Systemperspektiven auf Organisationen zuordnen lässt. Gleichzeitig findet sich bei ihm bereits eine Betonung der Offenheit von Organisationen, indem er Umwelteinflüssen Bedeutung zumisst. Insofern leistet seine Forschung wichtige Vorarbeit für die neoinstitutionalistische Organisationstheorie (vgl. Scott 2003b: 69, 72, 110). „Both the old and new approaches share a skepticism toward rational-actor models of organization [...]. Both emphasize the relationship between organizations and their environments [...]. Each approach stresses the role of culture in shaping organizational reality“ (DiMaggio/Powell 1991a: 12). Dennoch zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ansätzen, von denen hier nur die Wichtigsten genannt werden sollen (vgl. DiMaggio/Powell 1991a: 12-15):

- Während Selznick die Bedeutung von Interessen und Konflikten innerhalb von Organisationen betonte, blendeten Neoinstitutionalisten – zumindest zu Beginn – die Rolle von Interessen eher aus. Auch sind es nicht Interessen, welche Einfluss auf die Organisationsstruktur ausüben, sondern die Notwendigkeit von Legitimität.
- Die Betonung informeller Strukturen und deren Abgrenzung von rationalen formalen Strukturen, die im älteren Ansatz zentral ist, spielt im Neoinstitutionalismus keine Rolle. Vielmehr werden die formalen Strukturen selbst als irrational und institutionalisiert betrachtet.
- Nicht Werte und Normen stehen in den neuen Ansätzen im Vordergrund des Institutionalisierungsprozesses, sondern kognitive Prozesse. Institutionen bestehen aus „taken-for-granted scripts, rules, and classifications“ (DiMaggio/Powell 1991a: 15), womit das unreflektierte Routinehandeln (im Gegensatz zu interessengeleitetem Handeln) betont wird.

Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie ist noch relativ jung. Die grundlegenden Beiträge stammen von Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre und entstanden vorab in den Vereinigten Staaten. Erst allmählich wurde die Theorie auch im deutschsprachigen Raum wahrgenommen; heute erfreut sie sich zunehmender Beliebtheit. Dieser Umstand vermag zu

erklären, weshalb ein Grossteil der im Folgenden referierten Literatur angelsächsischen Ursprungs ist. Erst in neueren Publikationen setzen sich auch deutschsprachige Forschende mit der Theorie und ihrer Anschlussfähigkeit an die deutsche Tradition des Institutionalismus auseinander.

Bei der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie handelt es sich nun aber nicht um eine kohärente Theorie, sondern um verschiedenste Ansätze, welche zum Teil starke Unterschiede aufweisen. Grundsätzlich können zwei Hauptströmungen unterschieden werden (vgl. Walgenbach 2002b: 323). Der *mikroinstitutionalistische Ansatz* wurde von Zucker (1991, zuerst 1977) begründet. Bei ihr werden Organisationen selbst als Quellen institutionalisierter Elemente betrachtet (vgl. Walgenbach 2002b: 342; Zucker 1987: 446f.). Zucker fokussiert auf die Bedeutung kognitiver Prozesse für das Handeln von Akteuren, konkret auf Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsmuster (vgl. Scott 2001: 43; Hasse/Krücken 2005: 27f.). „[...] the microlevel approach [...] focuses upon institutionalization as a process rather than as a state; upon the cognitive processes involved in the creating and transmission of institutions; upon their maintenance and resistance to change; and upon the role of language and symbols in those processes“ (Zucker 1991: 104). Im Gegensatz dazu befassen sich die *makroinstitutionalistischen Ansätze* mit dem Einfluss institutioneller Umwelten auf Organisationen. Von Meyer und Rowan (1991, zuerst 1977) stammt die Annahme, dass in der Gesellschaft bestimmte Vorstellungen davon existieren, wie Organisationen auszusehen haben: Organisationen gestalten ihre Strukturen entsprechend den Erwartungen in ihrer Umwelt aus und übernehmen strukturelle Elemente, um der Organisation Legitimität zu verschaffen. Indem Organisationen diesen Erwartungen entsprechen, kommt es zu einer Strukturähnlichkeit (Isomorphie) von Organisation und Umwelt. Insbesondere DiMaggio und Powell (1991b, zuerst 1983) haben sich mit Isomorphie beschäftigt.

Die folgenden Ausführungen setzen sich mit zentralen Annahmen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auseinander: Institutionen sind Teil der Umwelt von Organisationen; Organisationen werden durch die Umwelt beeinflusst; Organisationen können auf diese Einflüsse verschieden reagieren; Organisationen können auf die Institutionen in ihrer Umwelt selbst Einfluss ausüben.

#### **4.1.1 Institutionen als Teil der Umwelt**

Der Begriff Institution wurde bisher schon vielfach verwendet, jedoch steht eine Definition noch aus. Das Verständnis von Institution sowohl in mikro- als auch in makroinstitutionalistischen Ansätzen basiert auf der Wissenssoziologie von Berger/Luckmann (1967). Die Autoren gehen davon aus, dass Realität sozial konstruiert ist. Was Menschen als real wahrnehmen und was sie zu wissen glauben, für selbstverständlich („taken-for-granted“) halten, ist relativ (vgl. Berger/Luckmann 1967: 1, 3). „Was wirklich ist, wird von der Gesellschaft definiert. Und die Form dieser Definition ist das (was als) Wissen (gilt)“ (Knoblauch 2005: 156). Soziale Realität wird konstruiert, indem „subjective meanings become objective

facticities“ (Berger/Luckmann 1967: 18/Hervorheb. i.O.). Realität wird damit als objektiv und extern wahrgenommen. Und dennoch ist sie ein Produkt menschlichen Handelns (vgl. Scott 1987: 495; Scott 1991: 165; Walgenbach 2002b: 321; Senge 2006: 42). Diese Produktion und Aufrechterhaltung einer sozialen Ordnung wird als Institutionalisierung verstanden (vgl. Berger/Luckmann 1967: 52).

„Institutionalization occurs whenever there is a reciprocal typification of habitualized actions by types of actors. Put differently, any such typification is an institution. What must be stressed is the reciprocity of institutional typifications and the typicality of not only the actions but also the actors in institutions. The typifications of habitualized actions that constitute institutions are always shared ones. They are *available* to all the members of the particular social group in question, and the institution itself typifies individual actors as well as individual action“ (Berger/Luckmann 1967: 54/Hervorheb. i.O.).

„Social order comes into being as individuals take action, interpret that action, and share with others their interpretations. These interpretations, or ‚typifications‘ are attempts to classify the behavior into categories that will enable the actors to respond to it in a similar fashion. The process by which actions become repeated over time and are assigned similar meanings by self and others is defined as institutionalization“ (Scott 1987: 495).

Menschen produzieren eine Welt, die sie als objektiv und extern, d. h. nicht durch Menschen produziert, erleben. Durch Externalisierung und Objektivierung wird soziale Realität geschaffen; durch Internalisierung wirkt diese Realität dann auf Menschen zurück und erhält subjektive Bedeutung. Diese drei Prozesse beschreiben verschiedene Aspekte der sozialen Welt: „*Society is a human product. Society is an objective reality. Man is a social product*“ (Berger/Luckmann 1967: 61/Hervorheb. i.O.). Externalisierung (durch Typisierung), Objektivierung (durch Institutionalisierung) und Internalisierung (durch Sozialisation) garantieren den Zusammenhalt von subjektiver und objektiver Realität (vgl. Knoblauch 2005: 156; Scott 2001: 40).

„Institutionalisierung als Prozess bezieht sich auf den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu nicht mehr zu hinterfragenden entwickeln, d. h. zu einem Bestandteil einer Situation werden, die als ‚objektiv gegeben‘ betrachtet wird. [...] Institutionalisierung als Zustand bezieht sich auf Situationen, in denen die von einer Gesellschaft oder Kultur geteilte gedankliche Struktur der ‚Wirklichkeit‘ bestimmt, was Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind“ (Walgenbach 2002b: 320f./i.O. hervorgehoben).

Durch den Prozess der Institutionalisierung werden bestimmte Praktiken und Wissens-elemente zu sozialen Sachverhalten. Institutionalisierung erhöht die kulturelle Persistenz von Handlungen, d. h. sie bewirkt die Übertragung von Praktiken an künftige Generationen, die Beibehaltung dieser Praktiken und deren Veränderungsresistenz. Institutionalisierung bewirkt eine Stabilisierung und führt zur Ausbildung von Handlungs-routinen (vgl. Zucker 1991: 87f.; 1987: 446f.; Türk 2000: 128). Auf Organisationen bezogen meint Institutionalisierung, dass bestimmte Elemente von Organisationen nicht mehr hinterfragt, sondern als gegeben und richtig betrachtet werden (vgl. Walgenbach 2002b: 321), weil sie als objektiv und extern gelten (vgl. Jepperson 1991: 147). Insofern können Institutionen als „verfestigte soziale Erwartungsstrukturen verstanden werden“ (Walgenbach/Meyer 2008: 55). In der

neoinstitutionalistischen Organisationstheorie werden Institutionen folglich als selbstverständlich, objektiv und extern betrachtet, wodurch sie eine grosse Durchdringungskraft besitzen. Einige verbreitete Definitionen von Institutionen seien hier beispielhaft genannt:

„Institutionalized rules are classifications built into society as reciprocated typifications or interpretations [...]“ (Meyer/Rowan 1991: 42).

„Two defining elements [...]: (a) rule-like, social fact quality of an organized pattern of action (exterior), and (b) an embedding in formal structures, such as formal aspects of organizations that are not tied to particular actors or situations (nonpersonal/objective)“ (Zucker 1987: 444).

„[...] institutions are socially constructed, routine-reproduced [...] program or rule systems“ (Jepperson 1991: 149).

„[...] we define institutions as *shared rules and typifications that identify categories of social actors and their appropriate activities or relationships*“ (Barley/Tolbert 1997: 96/Hervorheb. i.O.).

„Institutionen gelten [...] als soziale Regeln, die das organisationale Geschehen in zeitlicher Perspektive dauerhaft (sie gelten lange), in sozialer Hinsicht verbindlich (Akteure halten sich daran) und in sachlicher Hinsicht massgeblich (die Institution ist für ein Phänomen bedeutsam) beeinflussen“ (Senge/Hellmann 2006: 17f.).

Diese Auflistung verdeutlicht einige wichtige Aspekte und Gemeinsamkeiten. Ganz allgemein können Institutionen erstens als *dauerhafte Regelsysteme* definiert werden, die eine handlungsregelnde Kraft besitzen (vgl. Donges 2006: 565; Senge 2006: 42). Institutionen legen fest, welche Handlungen für welche Akteure als angemessen gelten. Damit sind Institutionen einerseits die Spielregeln der Gesellschaft, die festlegen, was sein kann und was nicht, und andererseits verleihen sie Akteuren und deren Handlungen Bedeutung (vgl. Jepperson 1991: 143; Meyer/Boli/Thomas 1994: 10, 24f.).

Zweitens *beschränken Institutionen soziales Handeln nicht nur, sondern ermöglichen es auch*. Institutionen geben ein Spektrum akzeptierter Handlungsmöglichkeiten vor (vgl. Jepperson 1991: 146; Hasse/Krücken 2005: 15; Donges 2006: 565; Senge 2006: 44). „[...] it is essential to recognize that institutions also support and empower activities and actors“ (Scott 2001: 50). Dieser ermöglichende Aspekt von Institutionen ist zentral: „[...] institutions are to social action as grammars are to speech“ (Barley/Tolbert 1997: 96). Sprache kann beliebig verwendet werden, doch bedarf sie der Grammatik, um verständlich zu sein. Gleiches gilt für das Verhältnis von Institutionen und sozialem Handeln: „[...] social actions may vary in their particulars, but to be interpretable, their contours must conform to taken-for-granted assumptions about the activities and interactions appropriate for different classes of actors“ (Barley/Tolbert 1997: 97).

Drittens werden *Institutionen durch routinisierte Handlungen ständig reproduziert*. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie setzt indes nicht an Intentionen und bewusstem Handeln an, sondern am Routinehandeln, das „taken-for-granted“ ist (vgl. Walgenbach 2002b: 322). „Put another way: institutions are those social patterns that, when chronically



reproduced, owe their survival to relatively self-activating social processes“ (Jepperson 1991: 145). Damit wird der unreflektierte Charakter menschlichen Handelns betont (vgl. DiMaggio/Powell 1991a: 14).

Zu einer Konkretisierung des neoinstitutionalistischen Institutionenbegriffs hat die weit verbreitete Unterscheidung dreier Säulen von Institutionen von Scott (2001: 49) beigetragen. Er betont damit, dass alle Institutionen sowohl aus kulturell-kognitiven, aus normativen als auch aus regulativen Elementen bestehen (siehe Abb. 11). Die *kulturell-kognitive Säule* schliesst offensichtlich an den Institutionenbegriff von Berger/Luckmann an und betont den Einfluss der Wirklichkeitswahrnehmung auf das Handeln von Akteuren. Durch kognitive Elemente von Institutionen geregeltes Handeln läuft routinemässig und selbstverständlich („taken-for-granted“) ab. Akteure orientieren sich an weit verbreiteten Ansichten, Annahmen und gemeinsam geteilten Bedeutungen (vgl. Scott 1994a: 81; Scott 2003b: 136; Senge 2006: 39). „[...] cognitive models give [...] weight to cultural assumptions about ‚what is‘ and ‚what can become‘. [...] action here reflects unquestioned cognitive definitions of ‚the way things are‘ and ‚the way things are to be done‘“ (Suchman/Edelman 1996: 910f.). Akteure handeln in Übereinstimmung mit Institutionen, weil Handlungsalternativen unvorstellbar sind und bekannte Routinen als die natürliche Art und Weise, eine Aufgabe zu erledigen, betrachtet werden (vgl. Scott 2001: 57). Teilweise wird die kulturell-kognitive Säule weiter unterteilt in „representational rules“ (gegenständliche oder begriffliche Regeln) und „constitutive rules“ (konstitutive Regeln). Während erstere die „taken-for-grantedness“ umfassen, betonen letztere die institutionelle Prägung von Akteuren und deren Interessen (vgl. Scott 1994b: 60f., 64f.).

Neben diesem kulturell-kognitiven Element verfügen Institutionen aber auch über eine normative und regulative Kraft. Die *normative Säule* von Institutionen beeinflusst Handlungen über Normen und Werte. Sie legen nicht nur Ziele fest, sondern stellen auch Erwartungen darüber dar, welche Handlungen zur Zielverfolgung angemessen sind (vgl. Scott 2001: 55; Scott 1994b: 63; Senge 2006: 38). „Unlike externally enforced rules and laws, norms are internalized by participants; behavior is guided by a sense of what is appropriate, by one’s social obligations to others, by a commitment to common values“ (Scott 2003b: 136). Die *regulative Säule* schliesslich beeinflusst Handlungen durch explizit formulierte Regeln, deren Einhaltung mittels Sanktionen erzwungen werden kann (vgl. Scott 2003b: 135f.; Scott 1994b: 63; Senge 2006: 38). „A stable system of rules, either formal or informal, backed by surveillance and sanctioning power, is one prevailing view of institutions“ (Scott 2001: 54). Insofern wird auf die das Handeln begrenzenden Aspekte von Institutionen verwiesen (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 57).

**Abb. 11: Drei Säulen von Institutionen**

	Regulative Pillar	Normative Pillar	Cultural-Cognitive Pillar
Basis of compliance	Expedience	Social obligation	Taken-for-grantedness Shared understanding
Basis of order	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
Mechanism	Coercive	Normative	Mimetic
Logic	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
Indicators	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Shared logics of action
Basis of legitimacy	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Quelle: Scott (2001: 52)

An dieser Unterteilung wird teilweise kritisiert, dass eine Gleichwertigkeit von regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Elementen von Institutionen impliziert werde, obschon der kognitive Aspekt als eine Oberkategorie betrachtet werden muss. Wenn Institutionen die Wirklichkeitswahrnehmung beeinflussen und ein Hinterfragen ihrer Geltung durch die Annahme von Selbstverständlichkeit unwahrscheinlich ist, so sind auch die regulative und normative Säule institutionell geprägt (vgl. Senge 2006: 41). Scott und Davis (2007: 261) verweisen denn auch darauf, dass die Unterscheidung eine analytische ist und dass die kulturell-kognitiven Elemente besonders nachhaltig sind. Der entscheidende Beitrag des Dreisäulenmodells liegt indes darin, eine Art „Klammer für die unterschiedlichen Betrachtungsweisen innerhalb der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie“ (Walgenbach/Meyer 2008: 57) zu bilden: Als selbstverständlich erachtete und unbewusst vollzogene wie erzwungene und bewusst reproduzierte Handlungsweisen werden erfasst.

In den makroinstitutionalistischen Ansätzen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie werden Institutionen nun in der Umwelt von Organisationen verortet. Damit lenkt diese Theorie die Aufmerksamkeit auf Aspekte der Umwelt, welche andere Organisationstheorien vernachlässigen. Nicht die technischen Anforderungen an Organisationen, sondern institutionelle Anforderungen werden betont (vgl. Scott 1987: 497f.). In ihrem Grundlagenaufsatz von 1977 postulieren Meyer/Rowan (1991: 55; siehe auch Scott/Meyer 1991: 122f.) ein Kontinuum von Organisationen, das von durch technische Umwelten (technical, task oder material-resource environment) bis zu durch institutionelle Umwelten dominierten Organisationen reicht (vgl. Perrow 1985: 152; Scott 2003b: 133; Walgenbach 2002b: 326):

- Organisationen in *technischen Umwelten* stellen Produkte oder Dienstleistungen her, die auf dem Markt gehandelt werden. Damit ist der Output leicht messbar. Organisationen werden aufgrund von Effizienzmassstäben bewertet; die Organisationsstruktur wird von externen technischen Anforderungen bestimmt.

- Organisationen in *institutionellen Umwelten* dagegen zeichnen sich durch eine unklare Technologie und einen nur schwer messbaren Output aus (z. B. Schulen). „[...] neither they [the organizations/M.P.] nor their environments really know what they are producing“ (Brunsson 1989: 4). Die Organisationen müssen sich an institutionelle Anforderungen anpassen, um Unterstützung und Legitimität zu erhalten. „[...] institutional environments emphasize the extent to which the organization is conforming to the norms of formal rationality, whether appropriate processes are being followed and suitable structures are in place. The use of these *procedural* and *structural controls* is intended to garner legitimacy and to guarantee accountability“ (Scott 2003b: 139f./Hervorheb. i.O.).

Diese dichotome Sichtweise, wonach Organisationen entweder in technischen oder in institutionellen Umwelten eingebettet sind, wurde stark kritisiert. „Even the most competitive of activities is possible only because of [...] institutional arrangements that insure the reproduction of economic exchange. And organizations using poorly understood technologies [...] are subject to output controls [...]“ (Powell 1991: 185). In neueren Veröffentlichungen ersetzen Scott und Meyer (1991: 123f., zuerst 1983) denn auch den Gegensatz zwischen marktlich funktionierenden und institutionellen Organisationen (der im Übrigen zur falschen Vorstellung verleiten könnte, die neoinstitutionalistische Organisationstheorie sei nicht auf Wirtschaftsunternehmen anwendbar) durch eine Typologie mit zwei Dimensionen (vgl. Orrù/Biggart/Hamilton 1991: 362f.; Scott 1991: 168; Perrow 1985: 152; Walgenbach/Meyer 2008: 69f.; siehe Abb. 12):

**Abb. 12:** Institutionelle und technische Umwelten

		Institutional Environments	
		Stronger	Weaker
Technical Environments	Stronger	utilities, banks, general hospitals	general manufacturing
	Weaker	mental health clinics, schools, legal agencies, churches	restaurants, health clubs

Quelle: Scott/Meyer (1991: 124)

Damit wird betont, dass die Unterscheidung zwischen technischen und institutionellen Umwelten eine analytische ist und dass alle Organisationen mit Effizienzanforderungen ihrer technischen Umwelt und Legitimitätsanforderungen ihrer institutionellen Umwelt konfrontiert werden, indes in unterschiedlichem Ausmass (vgl. Walgenbach 2002b: 328; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 105)<sup>4</sup>. „We emphasize that all organizations operating

<sup>4</sup> Dennoch stösst diese Differenzierung weiterhin auf Kritik, da dahinter die Vorstellung stehe, der Markt sei nicht institutionell geregelt (vgl. Senge/Hellmann 2006: 16). Auch Akteure und Interessen sind durch Institutionen konstituiert (vgl. Friedland/Alford 1991: 245, 251; Meyer/Boli/Thomas 1994: 18; Walgenbach 2002: 321). Inzwischen wird deshalb die Unterscheidung zweier Umweltdimensionen zunehmend aufgegeben (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 70)

in institutional environments [...]. Moreover, material-resource environments [...] rest on institutional underpinnings. [...] Even more generally, all exchange processes take place in markets that are themselves socially constructed“ (Scott 2003b: 138).

Mit der Bezugnahme auf den Sozialkonstruktivismus von Berger/Luckmann grenzt sich die neoinstitutionalistische Organisationstheorie einerseits gegenüber älteren institutionalistischen Ansätzen, andererseits gegenüber Vorstellungen von Organisationen als rationale Systeme ab. Der „alte“ Institutionalismus argumentiert nicht mit Selbstverständlichkeitsannahmen, sondern verweist auf die Bedeutung von Normen. Und Ansätze in der Tradition der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, wie sie in der Politikwissenschaft teilweise gebräuchlich sind (vgl. etwa March/Olsen 1998), gehen davon aus, dass Akteure begrenzt rational entscheiden können. Gesellschaftliche Institutionen würden einen einschränkenden Bezugsrahmen darstellen, der begrenzt rationales Handeln gemäss einer „Logik der Angemessenheit“ ermögliche (vgl. Tacke 2006: 91f.). In der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie sind Institutionen aber mehr als notwendige Beschränkungen für rationale Entscheider – sondern eben „taken-for-granted“, obwohl menschlich erschaffen. Während diese Ansätze Organisationen mit rationaler und effizienter Zielverfolgung in Verbindung bringen (vgl. Tacke 2006: 94), betrachten Meyer/Rowan (1991) Rationalität als Mythos. Ihre Zweckmässigkeit „im Sinne der effektiven Bewältigung der Organisationsaufgaben“ wird unterstellt, ist jedoch nicht nachgewiesen (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 104f.).

„It is primarily due to the work of Peter Berger and colleagues [...] that institutionalists have [...] begun to advance the argument that the modern conception of rationality is itself a social and cultural construction – a collective, socially realized and enforced agreement emphasizing the value of identifying specific ends and developing explicit, formalized means for pursuing them“ (Scott/Davis 2007: 262).

Institutionen als Konstrukte „objektiver“ Realität gelten als rational, weil an ihre Rationalität geglaubt wird (vgl. Tacke 2006: 95, 97). Organisationen operieren folglich in institutionellen Umwelten, welche vorgeben, was rationales Handeln ist (vgl. Türk 2000: 131).

„In modern societies, the myths generating formal organizational structure have two key properties. First, they are rationalized and impersonal prescriptions that identify various social purposes as technical ones and specify in a rulelike way the appropriate means to pursue these technical purposes rationally [...]. Second, they are highly institutionalized and thus in some measure beyond the discretion of any individual participant of organization. They must, therefore, be taken for granted as legitimate [...]“ (Meyer/Rowan 1991: 44).

*Rationalitätsmythen* sind Mythen, weil ihre Bedeutung von einem geteilten Glauben an sie abhängt. Und sie sind rational, weil sie angemessenes Handeln zur Zielerreichung festlegen (vgl. Scott 2003b: 137; Walgenbach 2002b: 325; Kieser/Walgenbach 2003: 46).

Gleichzeitig verweisen Meyer und Rowan mit ihrem Konzept darauf, dass institutionelle Anforderungen in der Umwelt von Organisationen vielfältig und potenziell widersprüchlich sind:

Es gibt nicht eine, sondern mehrere, alternative institutionelle Umwelten mit unterschiedlichen Vorstellungen davon, was rationales Handeln ist (vgl. Scott 1987: 498; 1991: 167; Friedland/Alford 1991: 232; Walgenbach 2002b: 325).

Mit der Bezeichnung „organisationales Feld“ oder „gesellschaftlicher Sektor“ wurde der bei Meyer/Rowan noch diffuse Begriff der institutionellen Umwelt konkretisiert (vgl. Hasse/Krücken 2005: 25; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 108). Von DiMaggio und Powell (1991b) stammt das Konzept des *organisationalen Feldes*. Dieses umfasst alle Organisationen, welche für die Fokalorganisation von Relevanz sind, d. h. nicht nur ähnliche Organisationen, sondern auch Zulieferer, Abnehmer und Regulierungsinstanzen (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006b: 121; Senge/Hellmann 2006: 18).

„By *organizational field* we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products“ (DiMaggio/Powell 1991b: 64f./Hervorheb. i.O.).

Von Scott und Meyer (1991) stammt das sehr ähnliche Konzept des *gesellschaftlichen Sektors*. Wie beim organisationalen Feld sind einerseits alle Organisationen eines Bereiches gemeint, andererseits deren Zulieferer, Kunden, Eigentümer und Regulierungsbehörden.

„A *societal sector* is defined as (1) a collection of organizations operating in the same domain, as identified by the similarity of their service, products or functions, (2) together with those organizations that critically influence the performance of the focal organizations: for example, major suppliers and customers, owners and regulators, funding sources and competitors. The adjective *societal* emphasizes that organizational sectors in modern societies are likely to stretch from local to national or even international actors“ (Scott/Meyer 1991: 117).

Beide Konzepte bauen auf dem Industriebegriff aus, gehen aber über diesen hinaus (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006b: 124): Ähnliche wie unähnliche Organisationen sowie horizontale wie vertikale und nahe wie ferne Beziehungen zwischen diesen werden berücksichtigt (vgl. Scott/Meyer 1991: 111): Das Konzept des Feldes oder Sektors „isolates for analysis a system of organizations operating in the same realm as defined by both relational linkages and shared cultural rules and meaning systems“ (Scott 2003b: 130). Die Umwelt besteht damit aus miteinander in Beziehung stehenden Organisationen. Institutionalisierung wird als ein interorganisationaler Prozess betrachtet, der in erster Linie auf der Ebene von Feldern oder Sektoren auftritt (vgl. Walgenbach 2002b: 333). Doch die neoinstitutionalistische Organisationstheorie findet nicht nur auf dieser ökologischen Ebene Anwendung, sondern auch auf organisationsstruktureller Ebene, welche auf Strukturen und Prozesse von Organisationen fokussiert (vgl. Scott 2003b: 17): „[...] when organizational strategies and structural modifications are examined as modes of organizational adaptation to environments [...] the level of analysis is the structural“ (Scott 2003b: 126).

#### 4.1.2 Umwelteinfluss auf Organisationen

In der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie wird davon ausgegangen, dass *institutionelle Umwelten Auswirkungen auf Organisationen und ihre Strukturen* haben. Die als rational erachteten institutionellen Anforderungen in der Umwelt der Organisation, die vorgeben, wie Organisationen zu funktionieren haben, bedingen eine entsprechende Anpassung formaler organisationaler Strukturen und Prozesse (vgl. Scott/Meyer 1994: 2; Meyer 1994: 34f.; Scott 1987: 497; Walgenbach 2002b: 323f.; Donges 2006: 570; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 104; Eisermann 2001: 96): „As rationalized institutional rules arise in given domains of work activity, formal organizations form and expand by incorporating these rules as structural elements“ (Meyer/Rowan 1991: 45/i.O. hervorgehoben). Sozial konstruierte Institutionen haben so starken Einfluss auf die Art, wie Organisationen strukturiert sind und wie Prozesse in ihnen ablaufen (vgl. Scott 2003b: 120). Die Aufnahme institutioneller Elemente in die formale Struktur verdeutlicht die Rationalität der Organisation und verschafft ihr so *Legitimität*: Die Organisation erhält Anerkennung dafür, dass sie (vermeintlich) rational organisiert ist und rational agiert (vgl. Meyer/Rowan 1991: 41; Scott 1991: 169; Walgenbach 2002b: 319, 331; Kieser/Walgenbach 2003: 47). „Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities“ (Meyer/Rowan 1991: 53).

Im Gegensatz zu anderen organisationstheoretischen Ansätzen gehen die Neoinstitutionalisten also davon aus, dass formale Organisationsstrukturen auch Ausdruck von Rationalitätsmythen in der institutionellen Umwelt sind. Strukturelle Elemente werden adaptiert aufgrund ihrer Legitimität, nicht wegen ihrer Effizienz für die Zielerreichung (vgl. Meyer/Rowan 1991: 41; Friedland/Alford 1991: 243; Walgenbach 2002b: 330; Hasse/Krücken 2005: 22f.; Tacke 2006: 94; Mense-Petermann 2006: 63). „Meyer and Rowan [...] and DiMaggio and Powell [...] both argue that organizations adopt practices or structures mandated by their environment, even when these elements are poorly suited for the task at hand“ (Powell 1991: 190). Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie bringt eine Sichtweise auf Organisationen ein, deren Interesse stärker der Legitimität denn der Effizienz gilt. Das Überleben und der Erfolg von Organisationen hängt nicht nur von ihrer Effizienz, sondern eben auch von ihrer Legitimität ab (vgl. Orrù/Biggart/Hamilton 1991: 361; Hellmann 2006: 77f.). „[...] organizational success depends on factors other than the efficient coordination and control of productive activities“ (Meyer/Rowan 1991: 53).

In den frühen Beiträgen wurde betont, dass Effizienzerfordernisse und institutionalisierte Anforderungen im Konflikt zueinander stehen können. Dabei kommt „unter der attraktiven Schale institutioneller Mythen und Zeremonien als harter Kern ein ungebrochener Effizienzbegriff zum Vorschein [...], der es in seiner Naivität durchaus mit der Neoklassik aufnehmen kann“ (Ortmann/Sydow/Türk 2000: 29). Die Betonung der Ineffizienz wird in neueren Aufsätzen relativiert, da sich berechtigterweise die Frage stellt, wie die Übernahme von

Strukturen und Praktiken, die dem Überleben der Organisation dienlich sind (indem sie ihr Legitimität verschaffen), ineffizient sein können (vgl. Powell 1991: 190; Walgenbach 2002b: 332). Der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie geht es denn auch nicht darum, die Ineffizienz organisationaler Strukturen und Prozesse zu zelebrieren (vgl. DiMaggio/Powell 1991a: 33). Vielmehr liefert die Theorie Erklärungen dafür, dass sich Organisationen nicht alleine an technischen Erfordernissen orientieren und das Überleben von Organisationen auch von ihrer Legitimität abhängt.<sup>5</sup>

Was bedeutet nun aber Legitimität? „Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions“ (Suchman 1995: 574/i.O. hervorgehoben). Diese Definition verweist darauf, dass die Zuschreibung von Legitimität von der Wahrnehmung abhängt, ob das Handeln der Organisation den institutionellen Anforderungen entspricht. Legitimität kann sowohl zur Stabilität der Organisation wie auch zu ihrer Sinnhaftigkeit beitragen (vgl. Suchman 1995: 574; Hellmann 2006: 81) und in Abhängigkeit von den drei Säulen von Institutionen betrachtet werden:

„The regulatory emphasis is on conformity to rules: Legitimate organizations are those established by and operating in accordance with relevant legal or quasi-legal requirements. A normative conception stresses a deeper, moral base for assessing legitimacy. Normative controls are much more likely to be internalized than are regulative controls [...]. A cultural-cognitive view stresses the legitimacy that comes from adopting a common frame of reference or definition of the situation.[...] it rests on preconscious, taken-for-granted understandings“ (Scott 2001: 60f.).

Suchman unterscheidet weiter zwischen pragmatischer, moralischer und kognitiver Legitimität, die mit der regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Säule von Institutionen korrespondieren:

---

<sup>5</sup> Im deutschsprachigen Raum (vgl. Senge/Hellmann 2006: 15; Hasse/Krücken 2005: 51; Eisermann 2001: 98) wird jeweils die Studie „Permanently Failing Organizations“ (vgl. Meyer/Zucker 1989) als Beispiel für Organisationen zitiert, die trotz angeblich irrationalem ökonomischen Verhalten überleben. Deren Autoren indes argumentieren nicht institutionalistisch, sondern mit Interessen und Macht. Bei tiefer Performanz würden die Interessen der Eigentümer und der von der Organisation abhängigen Akteure auseinanderfallen. Für Letztere hat die Organisation unabhängig von ihrer Leistung einen Wert. Veränderungen, die die Performanz wieder erhöhen könnten, sind mit einem Risiko behaftet und werden deshalb verhindert. „Permanently failing organizations [...] yield benefits that motivate investment in and maintenance of them, but these benefits often accrue to those who are in one way or another dependent on organizations rather than to those who legally own or control them“ (Meyer/Zucker 1989: 45). Die Argumente betonen den individuellen oder kollektiven Nutzen, den diese Organisationen erzeugen (vgl. Seibel 1994: 92, 289). Meyer und Zucker möchten die dauerhaft scheiternden Organisationen denn auch nicht als institutionalisiert verstehen: „An organization that persists yet performs poorly might be described as inertial or institutionalized, but we prefer to think of such an organization as permanently failing. An organization that persists even though its performance cannot be ascertained may be described as inertial or institutionalized“ (Meyer/Zucker 1989: 19). Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie trägt folglich zur Erklärung der Strukturen und Prozesse von Organisationen in institutionellen Umwelten bei, deren Leistung nur schwer messbar ist. Seibel (1991: 480; 1994: 17) überspitzt die Aussagen von Meyer und Zucker in seiner eigenen Untersuchung, indem er unterstellt, dass gewisse Organisationen nicht trotz, sondern wegen ihres beständigen Scheiterns überleben. Er spricht deshalb von erfolgreich scheiternden Organisationen (vgl. Seibel 1994: 92). Deren Ziele liessen sich schlicht nicht erreichen. Die Existenz solcher Organisationen sei zwar kein wirksames Mittel der Problemlösung, würde aber den Problemdruck mindern (vgl. Seibel 1991: 480, 490).

- *Pragmatische Legitimität* beruht auf dem Eigeninteresse von Akteuren in der Organisationsumwelt (vgl. Suchman 1995: 578). Der Organisation wird Legitimität zugeschrieben, weil sie entweder ein wichtiger Tauschpartner ist (exchange legitimacy), dem Einfluss bestimmter Akteure stattgibt (influence legitimacy) oder eine (vermeintliche) Nähe zur Organisation besteht (dispositional legitimacy).
- *Moralische Legitimität* entspringt der Konformität mit normativen Anforderungen, womit sie mit der normativen Säule von Institutionen verknüpft ist. In diesem Zusammenhang kann auch von soziopolitischer Legitimität gesprochen werden (vgl. Aldrich/Fiol 1994: 648). Ob Organisationen moralische Legitimität zusteht, kann am Output (consequential legitimacy), den Prozessen (procedural legitimacy), den Strukturen (structural legitimacy) oder dem Charisma von Führungspersonen (personal legitimacy) festgemacht werden (vgl. Suchman 1995: 579ff.). Prozedurale Legitimität weist darauf hin, dass Organisationen durch die Implementation sozial akzeptierter Prozesse moralische Legitimität generieren können (vgl. Scott 2003b: 217). „Such procedural legitimacy becomes most significant in the absence of clear outcome measures [...], when ‚sound practices‘ may serve to demonstrate that the organization is making a good-faith effort to achieve valued, albeit invisible, ends“ (Suchman 1995: 580). Strukturen sind wie Prozesse gut sichtbar und können anstelle von Strategien, Zielen und Ergebnissen zur Bewertung herangezogen werden. Wie Prozesse können Strukturen als Zeichen dafür gedeutet werden, ob eine Organisation den institutionellen Erwartungen entspricht (vgl. Scott 2003b: 216). Prozedurale und strukturelle Legitimität ähneln sich entsprechend. Dadurch, dass institutionelle Umwelten mehrdeutig und die Anforderungen potenziell widersprüchlich sind, adaptieren Organisationen oftmals inkonsistente oder gar inkompatible Elemente (vgl. D’Aunno/Sutton/Price 1991: 636f.; Kieser/Walgenbach 2003: 47).
- *Kognitive Legitimität* kann eine Organisation entweder dann erlangen, wenn sie sinn- und ordnungsstiftend wirkt (comprehensibility legitimacy) und ihre Existenz verstanden wird (d. h., nachvollziehbar ist), oder wenn eine Organisation schlicht als selbstverständlich gilt und keine Alternative denkbar ist (taken-for-granted legitimacy). Letzteres stellt die stärkste Quelle von Legitimität dar (vgl. Suchman 1995: 582f.; Aldrich/Fiol 1994: 648; Hellmann 2006: 82f.).

Durch die Anpassung an institutionelle Anforderungen (infolge des Strebens von Organisationen nach Legitimität) werden Organisationen und Umwelt sich, so die Annahme von Meyer und Rowan (1991), strukturähnlich oder *isomorph*. In ihren Strukturen reflektieren Organisationen die sozial konstruierte Realität (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 66; Meyer/Rowan 1991: 47; Senge/Hellmann 2006: 18; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 102):

„Isomorphism with environmental institutions has some crucial consequences for organizations: (a) they incorporate elements which are legitimated externally, rather than in terms of efficiency; (b) they employ external or ceremonial assessment criteria to define the value of structural elements; and (c) dependence on externally fixed institutions reduces turbulence and main-



tains stability. As a result [...] institutional isomorphism promotes the success and survival of organizations“ (Meyer/Rowan 1991: 49).

Während der Begriff Isomorphie bei Meyer/Rowan die Strukturähnlichkeit zwischen Organisationen und ihrer institutionellen Umwelt bezeichnet und dabei noch eher vage bleibt, präzisieren DiMaggio und Powell (1991b) den Begriff in zweierlei Hinsicht: Erstens vollziehen sich Prozesse der Isomorphie innerhalb organisationaler Felder (oder gesellschaftlicher Sektoren). Zweitens nennen sie konkrete Mechanismen zur Herstellung von Isomorphie (vgl. Hasse/Krücken 2005: 24f.).

Hat sich ein organisationales Feld konstituiert, so entstehen starke Angleichungsprozesse zwischen den einzelnen Organisationen, die in einer strukturellen und prozeduralen Homogenität münden (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 65; Scott 2003b: 215; Scott/Davis 2007: 265; Walgenbach 2002b: 333; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006b: 122; Hasse/Krücken 2005: 25; Türk 2000: 139). „Organizations in a structured field [...] respond to an environment that consists of other organizations responding to their environment, which consist of organizations responding to an environment of organizations' responses“ (DiMaggio/Powell 1991b: 65). Unklar bleibt allerdings, wie sich Felder und Sektoren zu nationalen Kontexten verhalten, welche ebenfalls Teil der institutionellen Umwelt sind (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 116f.). Jepperson und Meyer (1991: 217ff.) betonen, dass Unterschiede zwischen Staaten einen Einfluss auf die Gestaltung von Organisationen haben: „[...] systematic differences as to how societies organize power and construct agency create substantial differences within organizational fields“ (Gooderham/Nordhaug/Ringdal 1999: 508). Auch empirisch konnte gezeigt werden, wie institutionelle Unterschiede zwischen Ländern organisationale Strukturen und Prozesse prägen. Insofern sei von „intrasocietal isomorphism“, aber von „intersocietal variation“ auszugehen (vgl. Orrù/Biggart/Hamilton 1991: 366f., 386f.). „The challenge is to be able to explain diffusion [...] within restricted organizational fields in each country while at the same time being able to explain nationally embedded barriers to such diffusion processes across countries“ (Gooderham/Nordhaug/Ringdal 1999: 528).

DiMaggio und Powell (1991b: 67-73) unterscheiden mit Zwang, Imitation und normativem Druck drei Mechanismen, die institutionelle Isomorphie auslösen (vgl. Scott 2003b: 215; Scott/Davis 2007: 267f.; Walgenbach 2002b: 334f.; Hasse/Krücken 2005: 25f.; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 109f.):

- Isomorphie durch *Zwang (coercive isomorphism)* ist das Resultat von formalem und informellem Druck, den andere Organisationen oder Erwartungen in der Gesellschaft ausüben. Eine Organisation ist also in einer bestimmten Abhängigkeit und sieht sich gezwungen, ihre Struktur anzupassen. Beispiele wären staatliche Regulierung oder die Einflussnahme dominierender Organisationen. Insbesondere der Staat ist eine wichtige Quelle von Isomorphie durch Zwang.

- Isomorphie durch *normativen Druck* (*normative isomorphism*) ist vor allem dem Einfluss von Professionen geschuldet. Diese definieren die Art und Weise, wie bestimmte Organisationen zu funktionieren haben, und wirken damit normbildend.
- Isomorphie durch *Imitation* (*mimetic isomorphism*) bezeichnet die Orientierung an anderen Organisationen im gleichen Feld oder Sektor und erfolgt in Situationen hoher Unsicherheit. Organisationen nehmen sich dann für die Gestaltung ihrer Strukturen und Prozesse ein Beispiel an als besonders erfolgreich oder legitim wahrgenommenen Organisationen, die für sie insofern sinnstiftend wirken.

Diese drei Mechanismen hängen mit den drei Säulen von Institutionen direkt zusammen. Isomorphie durch Zwang entspricht der regulativen Dimension, Isomorphie durch normativen Druck der normativen und Isomorphie durch Imitation der kulturell-kognitiven (vgl. Scott 2003b: 215; Klatetzki 2006: 57; Hellmann 2006: 79); siehe Abb. 13).

**Abb. 13: Mechanismen der Isomorphie**

	coercive isomorphism	normative isomorphism	mimetic isomorphism
Mechanismus	Zwang in Situationen der Abhängigkeit	Druck professioneller Normen	Imitation in Situationen der Unsicherheit
Institutionelle Säule	Regulativ	Normativ	Kulturell-kognitiv

Quelle: Eigene Darstellung

Die Reichweite der Isomorphie unterscheidet sich in den Ansätzen von Meyer/Rowan und DiMaggio/Powell. Bei Letzteren betrifft die Angleichung an die institutionelle Umwelt nicht nur die formalen Strukturen, sondern auch die inneren Aktivitäten der Organisation. Meyer und Rowan dagegen gehen davon aus, dass die legitimierte Formalstruktur und die inneren Aktivitäten der Organisation voneinander entkoppelt oder nur lose gekoppelt sind (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 75; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 111; Hasse/Krücken 2005: 27). *Entkopplung* (*decoupling*) verweist also auf die eingeschränkte Reichweite der Isomorphie und erlaubt es Organisationen, mit zweierlei Problemen umzugehen (vgl. Scott 2003b: 88, 214, 284f.; Walgenbach 2002b: 338f.; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 102f.; Hasse/Krücken 2005: 24, 38): Erstens können – wie bereits diskutiert – Effizienzerfordernisse der technischen Umwelt und Legitimitätsanforderungen der institutionellen Umwelt auseinanderfallen. Deshalb kommt es zu einer *Entkopplung der nach aussen hin sichtbaren Formalstruktur und der internen Aktivitätsstruktur*, also den effektiven Handlungen. „[...] technical activities and demands for efficiency create conflicts and inconsistencies in an institutionalized organization’s efforts to conform to the ceremonial rules of production“ (Meyer/Rowan 1991: 55). Ähnlich argumentiert Brunsson (1989: 33), der betont, dass Organisationen sowohl funktionieren müssen (coordinated action) als auch mit inkonsistenten Umweltaforderungen umzugehen haben (politics through talk and decision): „The basic method for handling these conflicting demands

is to separate and isolate politics and action, to ‚decouple‘ them [...].“ Zweitens können Organisationen mit völlig unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Umweltanforderungen konfrontiert werden, denen sie gleichzeitig gerecht werden sollen. Die Rationalitätsmythen können aus unterschiedlichen Umwelten stammen und haben zur Folge, dass teilweise inkompatible strukturelle Elemente adaptiert werden müssen. Aus diesem Grund werden die *unterschiedlichen strukturellen Elemente voneinander entkoppelt*. „[...] because these ceremonial rules are transmitted by myths that may arise from different parts of the environment, the rules may conflict with one another“ (Meyer/Rowan 1991: 55).

Entkopplung erlaubt es Organisationen, zeremonielle Konformität zu sichern und Rationalitätsmythen nur rituell zu entsprechen, indem sie Fassaden legitimer formaler Strukturen aufrechterhalten und Vorstellungen von Rationalität in verschiedenen institutionellen Umwelten gerecht zu werden (vgl. Türk 2000: 131f.; Tacke 2006: 95; Hellmann 2006: 78). Strukturelle Elemente werden untereinander und von den Aktivitäten der Organisation entkoppelt (vgl. Meyer/Rowan 1991: 57; Walgenbach 2002b: 339). Die formale Struktur der Organisation entspricht also den verschiedensten gesellschaftlichen Erwartungen, hat aber keine Auswirkungen auf die eigentliche Tätigkeit der Organisation. Einschränkend ist anzumerken, dass eine Entkopplung für kleine Organisationen problematisch ist, da dies aufgrund ihrer Kleinheit auch von aussen feststellbar und damit der Zuschreibung von Legitimität abträglich ist (vgl. D’Aunno/Sutton/Price 1991: 656).

#### 4.1.3 Selbstverständlichkeit und Strategie

Die Diskussion um Isomorphie und Entkopplung verdeutlicht einen Widerspruch, der sich seit dem die neoinstitutionalistische Organisationstheorie begründenden Aufsatz von Meyer und Rowan durch den Ansatz zieht: der *Gegensatz zwischen institutionellen Einflüssen auf Organisationen und deren (interessengeleiteten) strategischen Reaktionen auf institutionelle Umwelten*. Dass im Neoinstitutionalismus, der sich durch die Betonung der kulturell-kognitiven Säule von Institutionen von älteren Ansätzen abhebt, von Beginn an Vorstellungen von Entkopplung und Zwang enthalten sind, welche gerade die Möglichkeiten von Organisationen sich gegen institutionelle Anforderungen zur Wehr zu setzen betonen, ist bemerkenswert.

Sind Institutionen tatsächlich „taken-for-granted“, so haben sie den Charakter nicht hinterfragbarer Gewissheiten. Institutionelle Anforderungen gelten als selbstverständlich und werden als soziale Fakten wahrgenommen, womit sich auch die Frage nach den Reaktionen von Organisationen erübrigt. Rationalitätsmythen wird entsprochen, weil Alternativen unvorstellbar sind. Institutionen sind nicht strategisch verfügbar. Organisationen sind Umwelteinflüssen passiv ausgeliefert. In dieser von Türk (2000: 132) konstitutionentheoretisch genannten Lesart sind Organisationen Verkörperungen ihrer institutionellen Umwelt (vgl. Oliver 1991: 149; Goodstein 1994: 352; Zucker 1987: 450; Scott/Davis 2007: 265; Scott 2001: 151; Ortmann/Sydow/Türk 2000: 29; Mense-Petermann 2006: 69). Diese deterministische Sicht

auf das Verhältnis von Umwelt und Organisationen hat den Vertretern des Ansatzes auch die Kritik eingebracht hat, Machtfragen und Interessen zu vernachlässigen. Solche sind offensichtlich zur Erklärung unnötig, wenn von gemeinsam geteilten Vorstellungen von Realität ausgegangen wird (vgl. Perrow 1985: 154; DiMaggio/Powell 1991a: 30; Oliver 1991: 151; Goodrick/Salancik 1996: 2; Donges 2006: 571).

Doch schon bei Meyer/Rowan findet sich die Vorstellung der Entkopplung: Organisationen können, um einer effizienten Aufgabenbewältigung willen, ihre Formalstruktur von der eigentlichen Tätigkeit trennen. Und auch bei DiMaggio/Powell wird bereits von einem rein kognitiven Institutionenbegriff Abschied genommen. Die Autoren relativieren die Bedeutung von Selbstverständlichkeitsannahmen und postulieren, dass Isomorphie „[...] can result not only from normative and cognitive pressures but from coercive authority as well“ (Suchman/Edelman 1996: 912). Insbesondere Isomorphie durch Zwang kann als nicht-institutionalistisch kritisiert werden, da die Einhaltung der Regeln mit Sanktionen gesichert werden muss: „[...] any use of sanctions indicates that other attractive alternatives exist“ (Zucker 1987: 444).

Schon in diesen frühen Aufsätzen werden die institutionellen Umwelten folglich – um die Formulierung von DiMaggio/Powell aufzugreifen – nicht als „iron cages“ konzipiert, denen die Organisationen ausgeliefert sind (vgl. Goodstein 1994: 351). Vielmehr wird eine, so Türk (2000: 132), kontingenztheoretische Leseart vorgeschlagen: Organisationen beziehen sich strategisch auf Institutionen und inszenieren Rationalitätsfassaden, um sich Legitimität zu sichern. Organisationen können lernen, mit Institutionen umzugehen. Daraus folgt auch, dass die Reaktionen auf institutionelle Anforderungen nicht determiniert sind. „More recently, institutional theorists have argued that the choice of conformity or resistance to institutional pressures is a strategic choice that is affected by organizational interests“ (Goodstein 1994: 352). Organisationen haben in dieser Sichtweise also gewisse Wahlmöglichkeiten, wie sie auf ihre institutionellen Umwelten reagieren (vgl. Scott 1991: 170; DiMaggio 1988: 8; Suchman/Edelman 1996: 912f.; Ortmann/Sydow/Türk 2000: 29; Mense-Petermann 2006: 66f.; Tacke 2006: 97; Hasse/Krücken 2005: 67; Donges 2006: 571). Durch die institutionelle Argumentation schimmert deutlich ein strategisches, interessengeleitetes Handeln durch. Neuere neoinstitutionalistische Arbeiten legen mehr Gewicht auf die Rolle von Interessen und gehen dazu über, Organisationen als aktive Akteure zu begreifen (vgl. Scott/Davis 2007: 277; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 114).

„[...] much of the imagery of institutional theory portrays organizations too passively and depicts environments as overly constraining. There is a wide range of institutional influences, and internal responses to these pressures are more varied than is suggested by our initial arguments. Indeed, actors may use institutionalized rules and accounts to further their own ends, seeking legitimation for changes that enhance their prestige and power. Moreover, as we know from work in resource dependency theory [...], organizations frequently attempt to resist or alter external demands that are placed upon them“ (Powell 1991: 194f.).

Es ist nicht dasselbe, ob von Mythen der Zweckrationalität oder von formal rationalisierten Mythen die Rede ist (vgl. Tacke 2006: 101). Entweder Organisationen handeln strategisch, mit rationalem Zweckkalkül, und halten nach aussen eine Fassade aufrecht, oder sie übernehmen als rational geltende Mythen unhinterfragt. Indes kann konstatiert werden, dass die Unterscheidung zwischen diesen beiden Perspektiven zwei Seiten derselben Medaille darstellen: „[...] it is important to incorporate this duality into a larger picture that highlights both the ways in which legitimacy acts like a manipulable resource and the ways in which it acts like a taken-for-granted belief system“ (Suchman 1995: 578). Insofern ist eine Ergänzung der neoinstitutionalistischen Argumentationsweise um Reaktionen von Organisationen auf Umweltanforderungen sinnvoll.

Dass die Möglichkeit strategischen Handelns überhaupt besteht, wird erstens mit der *Mehrdeutigkeit institutioneller Anforderungen* begründet. Die Erkenntnis, dass es nicht nur eine, sondern mehrere institutionelle Umwelten gibt, verdeutlicht die „Gleichzeitigkeit nicht aufeinander abgestimmter Umwelterwartungen“ (Hasse/Krücken 2005: 69), denen sich Organisationen ausgesetzt sehen. Diese liessen sich gar nicht alle gleichermassen in der Aktivitätsstruktur berücksichtigen. Die Komplexität institutioneller Anforderungen eröffnet den Organisationen Handlungsspielraum (vgl. Friedland/Alford 1991: 232; Scott 1991: 167; Powell 1991: 195; D’Aunno/Sutton/Price 1991: 636f.; Scott 1994b: 75f.; Sutton 1996: 952; Scott 2001: 160; Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006a: 112):

„[...] over time, analysts recognized that contradictory logics and frameworks may confront organizations [...] with conflicting alternatives; and that, rather than presuming conformity to be the dominant response, organizations could and often did respond strategically“ (Scott/Davis 2007: 265).

Zweitens kann unterstellt werden, dass *Organisationen nicht alle Erwartungen in ihren institutionellen Umwelten als selbstverständlich erachten*. Mit Rückgriff auf Meyer und Rowan lässt sich argumentieren, dass einzelne Strukturen und Praktiken nur aus Sicht bestimmter Anspruchsgruppen in der Umwelt der Organisation, nicht aber für die Organisation selbst als selbstverständlich und rational gelten. So betrachtet stellt das strategische Handeln von Organisationen (z. B. durch Entkopplung) keinen Widerspruch zu den Grundannahmen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie dar (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 51-54).

Drittens wird mit *unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung* argumentiert. Sowohl Jepperson (1991: 151f.) als auch Zucker (1991: 86) betonen, dass Institutionalisierung kein „Entweder-oder-Phänomen“ ist. Insofern kann nicht zwischen vollständig institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Sachverhalten unterschieden werden. Unvollständige Institutionalisierung verschafft Organisationen, ähnlich wie Mehrdeutigkeit, die Möglichkeit, strategisch zu handeln (vgl. Goodrick/Salancik 1996: 2; Hasse/Krücken 2005: 31). „When institutions are uncertain, and alternative ways for conforming to them are available, organizations will use the resulting discretion to pursue their particularistic and strategic interests“ (Goodrick/Salancik 1996: 5). Strukturelemente und Praktiken, die nur ein geringes Mass an

Institutionalisierung aufweisen, werden folglich nicht wie selbstverständlich übernommen, sondern nur, wenn dies mit Sanktionen durchgesetzt werden kann oder starke normative Erwartungen bestehen (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 42).

Grundsätzlich haben Organisationen verschiedene Möglichkeiten, auf ihre Umwelt zu reagieren: Sie können den Anforderungen substanziell oder symbolisch entsprechen oder die Anforderungen gar zu verändern suchen (vgl. Ashforth/Gibbs 1990: 178-181; Dowling/Pfeffer 1975: 126f.; Pfeffer/Salancik 2003 [1978]: 196). Dabei ist zu bedenken, dass die symbolische Anpassung an Umwelterfordernisse nicht notwendigerweise aufgrund einer „Täuschungsabsicht“ erfolgt, sondern wegen der Unmöglichkeit, den vielen inkonsistenten institutionellen Umwelten zu entsprechen (vgl. Hasse/Krücken 2005: 67ff.; Suchman/Edelman 1996: 921). Während in den klassischen Beiträgen erst ein kleiner Ausschnitt möglicher Reaktionen skizziert wird, hat insbesondere Oliver (1991) sich dem strategischen Handeln von Organisationen gewidmet (siehe Abb. 14).

**Abb. 14: Strategische Reaktionen auf institutionelle Anforderungen**

Strategies	Tactics	Examples
Acquiesce	Habit	Following invisible taken-for-granted norms
	Imitate	Mimicking institutional models
	Comply	Obeying rules and accepting norms
Compromise	Balance	Balancing the expectations of multiple constituents
	Pacify	Placating and accommodating institutional elements
	Bargain	Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	Conceal	Disguising nonconformity
	Buffer	Loosening institutional attachments
	Escape	Changing goals, activities, or domains
Defy	Dismiss	Ignoring explicit norms and values
	Challenge	Contesting rules and requirements
	Attack	Assaulting the sources of institutional pressure
Manipulate	Co-opt	Importing influential constituents
	Influence	Shaping values and criteria
	Control	Dominating institutional constituents and processes

Quelle: Oliver (1991: 152)

Oliver versucht, interessengeleitetes Handeln von Organisationen in die neoinstitutionalistische Sichtweise einzubauen und unterscheidet fünf strategische Reaktionen von Organisationen (vgl. Oliver 1991: 152-158; siehe auch Walgenbach 2002b: 349; Scott 2001: 171-174):

- *Duldung* (acquiescence) meint die Umsetzung institutioneller Anforderungen entweder weil diese „taken-for-granted“ sind und auf sie nicht strategisch reagiert werden kann (habit), weil andere Organisationen imitiert werden (imitation) oder weil die Anforderungen bewusst und strategisch befolgt werden (compliance).
- *Kompromiss* (compromise) bezeichnet den Umgang mit vielfältigen und mehrdeutigen institutionellen Umwelten. Die Anforderungen werden entweder ausbalanciert (balance), teilweise übernommen (pacifying tactics) oder die Organisation verhandelt mit ihren Stakeholdern (bargaining).
- *Vermeidung* (avoidance) stellt den Versuch dar, Anforderungen nicht entsprechen zu müssen. Dies kann die Organisation entweder durch die Aufrechterhaltung einer Rationalitätsfassade (concealment tactics), durch Entkoppelung von formaler Struktur und internen Handlungen (buffering) oder durch die Änderung von Zielen und Aktivitäten, um sich dem Anpassungsdruck zu entziehen (escape), erreichen.
- *Trotz* (defiance) beinhaltet öffentlichen Widerstand gegen institutionelle Erwartungen, die von der Organisation abgelehnt werden. Entweder diese werden zurückgewiesen (dismissing), herausgefordert (challenge) oder attackiert (attack).
- *Manipulation* (manipulation) schliesslich ist die aktivste Reaktion, indem versucht wird, einflussreiche Akteure einzubinden (co-opt), Einfluss auf Normen und Werte in der Umwelt zu nehmen und diese zu verändern (influence tactics) oder Kontrolle über Akteure zu erlangen, die Druck auf die Organisation ausüben (controlling tactics).

In früheren neoinstitutionalistischen Arbeiten hatten lediglich Duldung und Vermeidung Aufmerksamkeit erfahren. Oliver (1991: 160-171; siehe auch Goodstein 1994: 352f.) unterscheidet weiter zwischen fünf institutionellen Faktoren (cause, constituents, content, control, context). Je nachdem, ob die Anpassung an institutionelle Anforderungen zur Legitimität beiträgt, die Anforderungen konsistent sind, Zwang ausgeübt wird oder die Unsicherheit hoch ist, fällt die strategische Reaktion der Organisation anders aus.

Manipulation, die letzte der von Oliver (1991) formulierten strategischen Reaktionen, macht deutlich, dass Organisationen nicht einfach institutionellen Anforderungen entsprechen können oder nicht. Zusätzlich steht Organisationen die Möglichkeit offen, strategischen Einfluss auf ihre Umwelten – d. h. auf Prozesse der Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung – auszuüben: „Institutional strategies are patterns of organizational action concerned with the formation and transformation of institutions, fields, and the rules and standards that control those structures“ (Lawrence 1999: 167).

Der Versuch, Interessen und Institutionen, wie beispielsweise von Oliver vorgeschlagen, miteinander in Einklang zu bringen, ist genauso verlockend wie problematisch. Die Annahme, dass Organisationen beim Umgang mit institutionellen Erwartungen strategisch ihre Interessen verfolgen, riskiert, die Besonderheiten von Institutionen aus den Augen zu verlieren. Institutionen haben dann nicht mehr die Qualität objektivierter und externalisierter

Gegebenheiten, die nicht hinterfragt werden können und selbstverständlich sind. Und Organisationen handeln nicht unreflektiert und routinemässig. Vielmehr werden wieder Wahl- und Handlungsmöglichkeiten eingeführt (vgl. Walgenbach 2002b: 341, 347) und institutionelle Erwartungen sind dann nur eine Anforderung an Organisationen unter anderen, auf welche das Management reagieren kann (vgl. Goodrick/Salancik 1996: 1ff., 5; Ortmann/Sydow/Türk 2000: 29). Damit stellt sich auch die Frage, inwiefern sich die neoinstitutionalistische Organisationstheorie noch von einem Ansatz wie der Ressourcenabhängigkeit unterscheiden wäre.

„Although it is useful to recognize that organizations can react to institutional pressures in a number of ways, it is also important to observe the extent to which institutional environments influence and delimit what strategies organizations can employ. Just as institutions constitute organizations, they also define and set limits to their appropriate ways of acting, including actions taken in response to institutional pressures“ (Scott 2001: 171).

Deshalb ist es wichtig, die strategische Reaktion von Organisationen behutsam in die Theorie einzuführen. Zwei Aspekte gilt es zu berücksichtigen, wenn strategische Reaktionen von Organisationen auf institutionelle Anforderungen thematisiert werden: Erstens kann nicht auf alle institutionellen Elemente strategisch reagiert werden. Scotts (2001: 52) Dreisäulenmodell hat das Verständnis von Institutionen in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie stark ausgeweitet und erlaubt es, nicht nur den kulturell-kognitiven, sondern auch den normativen und regulativen Elementen von Institutionen Rechnung zu tragen. Eine strategische Einflussnahme auf Selbstverständlichkeitsannahmen dürfte sich den Möglichkeiten von Organisationen entziehen. Reaktionen auf regulative und normative Elemente von Institutionen dagegen sind möglich. Wird diese Einsicht mit den von Suchman (1995: 578-583) unterschiedenen Formen der Legitimität in Verbindung gesetzt, so zeigt sich, dass eine strategische Beeinflussung auf die pragmatische und die moralische Legitimität beschränkt ist.

Zweitens muss bedacht werden, dass Akteure sowie deren Interessen und Strategien nicht unabhängig von Institutionen existieren. Vielmehr stellen Institutionen den Kontext interessen geleiteten strategischen Handelns dar, womit die strategischen Reaktionen, die den Organisationen in bestimmten Situationen zur Verfügung stehen, selbst institutionell geprägt sind (vgl. Scott/Davis 2007: 266; Scott 2003b: 215). Der Handlungsspielraum der Organisation zur Anpassung von Strukturen und Prozessen bleibt durch die institutionelle Umwelt beschränkt: „Thus the institutional framework within which choices are made constrain managers to act in ways that make sense and are appropriate within that framework“ (vgl. Goodrick/Salancik 1996: 26). Strategische Reaktionen von Organisationen auf institutionelle Anforderungen, wie sie etwa von Oliver (1991) aufgezeigt werden, sind nur dann mit neoinstitutionalistischen Argumenten kompatibel, wenn mitgedacht wird, dass Organisationen und ihre Reaktionen institutionell verankert sind: ein von institutionalisierten Erwartungsstrukturen abgelöster Umgang mit der institutionellen Umwelt ist nicht möglich (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 130). Folglich wird ein Konzept von Akteuren benötigt, „das



sowohl der kulturellen Prägung der Akteure Rechnung trägt als auch deren Handlungsmächtigkeit erhält, ohne dabei Inkonsistenzen der Theorie zu generieren“ (Walgenbach/Meyer 2008: 118). Dieses Konzept unterscheidet sich zwangsläufig von den anderen Theorien, wo häufig von mehr oder minder rational agierenden Akteuren ausgegangen wird. Ein Konzept strategischen Handelns, welches diesen Anforderungen gerecht wird, scheint die Strukturationstheorie zu enthalten, wie im Folgenden ausgeführt wird.

#### 4.1.4 Dualität von Institutionen: Rekursivität von Organisation und Umwelt

Lange Zeit hat sich die neoinstitutionalistische Organisationstheorie also – zumindest in ihrer makroinstitutionalistischen Ausrichtung – in erster Linie dem Einfluss von Institutionen auf Organisationen sowie ihre Strukturen und Prozesse gewidmet. Das (strategische) Handeln von Organisationen dagegen wurde vernachlässigt, und dies, obwohl schon in den Grundannahmen der Theorie verdeutlicht wird, dass Institutionen sozial konstruiert und damit das Produkt menschlichen Handelns sind.

„[...] institutions are socially constructed templates for action, generated and maintained through ongoing interactions. From this perspective, actors create institutions [...]. The patterned relations and actions that emerge from this process gradually acquire the moral and ontological status of taken-for-granted facts which, in turn, shape future interactions and negotiations“ (Barley/Tolbert 1997: 94).

Die Berücksichtigung organisationaler Reaktionen führt somit nicht nur zu einer Berücksichtigung von Interessen, sondern tritt auch einer Behandlung des Verhältnisses zwischen Umwelt und Organisation als Einbahnstrasse entgegen und kritisiert eine *übersozialisierte Perspektive*: Organisationen nehmen auf den Prozess der Institutionalisierung sowohl strategisch als auch unintendiert Einfluss. Dabei schaffen und verändern sie institutionelle Anforderungen (vgl. Scott 2001: 75; Barley/Tolbert 1997: 95f.; DiMaggio/Powell 1991a: 28; Ortmann/Sydow/Türk 2000: 30f.; Ortmann/Zimmer 2001: 333; Walgenbach 2002b: 351f.).

Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie bedarf folglich einer Ergänzung um die zweite Hälfte des wechselseitigen rekursiven Verhältnisses zwischen Organisation und Umwelt, um das Handeln von Organisationen angemessen berücksichtigen zu können (vgl. Ortmann/Sydow/Türk 2000: 32; Mense-Petermann 2006: 73). Eine Möglichkeit besteht darin, das Verhältnis von Umwelt und Organisation wie Carney/Gedajlovic (2002) als *koevolutionär* zu begreifen: „Organizational strategies and institutional environments co-evolve along path-dependent trajectories“ (Carney/Gedajlovic 2002: 21).

Verbreiteter ist der Versuch, Giddens' *Strukturationstheorie* mit der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie zu verbinden (vgl. etwa Barley/Tolbert 1997; Ortmann/Sydow/Windeler 2000). Anliegen der Strukturationstheorie ist es, den Dualismus zwischen Handeln und Struktur aufzulösen durch eine sogenannte Dualität von Struktur: Handeln und Struktur sind rekursiv miteinander verbunden.

*Handeln* ist im Verständnis der Strukturationstheorie reflexiv: Akteure beziehen sich in ihrem Handeln immer auf die Strukturen ihres Handlungsfeldes. Doch menschliche Bewusstheit ist begrenzt, weshalb Akteure aufgrund unerkannter Handlungsbedingungen handeln und stets auch unbeabsichtigte Handlungsfolgen produzieren (vgl. Giddens 1986: 8, 27; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 317f.). Dies bedeutet einerseits, dass in der Strukturationstheorie – wie in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie – die Bedeutung von routinisiertem Handeln betont wird. „However, for Giddens, the routinized character of day-to-day activities does not imply that agents cannot make deliberate choices“ (Beckert 1999: 789). Andererseits impliziert das Handlungskonzept der Strukturationstheorie nicht, dass „die Handlungen von Akteuren immer die von ihnen intendierten Ergebnisse hervorbringen“ (Walgenbach/Meyer 2008: 133).

*Strukturen* werden von Giddens als Regeln und Ressourcen definiert: „Regeln treten dabei in der spezifischen Weise des (handlungs)praktischen Wissens in die Subjektivität der Akteure ein, während die Ressourcen das Handlungsvermögen der Akteure begründen“ (Walgenbach 2002a: 361). Regeln dürfen indes nicht mit formalen (ausformulierten) Regeln gleichgesetzt werden, da diese bereits „codified interpretations of rules“ (Giddens 1986: 21) darstellen würden. Zwei Arten von Regeln und Ressourcen können differenziert werden (vgl. Giddens 1986: xxxi, 18, 28-34; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 320f.; Walgenbach 2002a: 361f.; Zimmer/Ortmann 2001: 35f.):

- Regeln der Sinnkonstitution (*Signifikation*) stellen die kognitive Ordnung dar und dienen als Interpretationsschemata.
- Regeln der Sanktionierung sozialen Handelns (*Legitimation*) verkörpern die normative Ordnung.
- Allokative Ressourcen sind Ausdruck *ökonomischer Herrschaft* über Objekte, Güter und materielle Phänomene.
- Autoritative Ressourcen sind Ausdruck *politischer Herrschaft* über Personen und Akteure.

Strukturen dürfen aber nicht mit Zwang gleichgesetzt werden und sind in Giddens' Argumentation nicht nur handlungsbeschränkend, sondern auch handlungsermöglichend: Strukturen schaffen erst die Grundlage dafür, dass Akteure kompetent handeln können (vgl. Giddens 1986: 25; Walgenbach 2002a: 363; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 319). Strategisches Handeln wird damit erst durch Strukturen – oder in der Terminologie der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie: durch Institutionen – ermöglicht: Institutionen begrenzen das Handeln von Organisationen nicht nur, sie ermöglichen es auch (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 144f.).

Mit *Dualität von Struktur* ist nun gemeint, dass Strukturen zugleich Medium und Ergebnis von Handeln darstellen (vgl. Giddens 1986: xxf., 2; Scott 1994b: 77; Scott 2001: 75; Kieser/Walgenbach 2003: 63; Walgenbach 2002a: 357f.; Hasse/Krücken 2005: 88;

Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 317f.; Zimmer/Ortmann 2001: 33f.). Indem Akteure in ihrem Handeln rekursiv auf Strukturen (Regeln und Ressourcen) Bezug nehmen, (re-) produzieren sie die Strukturen, die ihr Handeln beschränken und ermöglichen: „One of the main propositions of structuration theory is that the rules and resources drawn upon in the production and reproduction of social action are at the same time the means of system reproduction (the duality of structure)“ (Giddens 1986: 19). Die Idee der Dualität kann auch auf das Verhältnis von organisationalem Handeln und supraorganisationalen Strukturen übertragen werden: Organisationen produzieren und reproduzieren – sowohl strategisch als auch unintendiert – gesellschaftliche Strukturen, die ihr Handeln beschränken und ermöglichen (vgl. Ortmann/Sydow/Türk 2000: 19; Ortmann/Zimmer 2001: 306; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 323).

Hier zeigt sich deutlich die Anschlussfähigkeit an die neoinstitutionalistische Organisationstheorie (vgl. Hasse/Krücken 2005: 88; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 327f.). Von Institutionen anstelle von Strukturen zu sprechen erlaubt, das Verhältnis von institutionellen Umwelten und organisationalem Handeln rekursiv zu fassen und die Dualität von Institutionen zu betonen, indem sie zugleich als Medium und Produkt von Handeln betrachtet werden. „Institutional theory and structuration theory both contend that institutions and actions are inextricably linked and that institutionalization is best understood as a dynamic, ongoing process“ (Barley/Tolbert 1997: 93).

Die Strukturationstheorie enthält ein Konzept strategischen Handelns, mit dem es gelingt, das Handeln von Organisationen in die neoinstitutionalistische Organisationstheorie zu integrieren, ohne einen Widerspruch mit den Grundannahmen der Theorie zu verursachen (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 135). „This seems to open a path for understanding the connection between institutionalized practices and strategic agency, and it is not one that leads to a rational actor perspective whereby institutions are seen merely as constraining entities“ (Beckert 1999: 789). Die Verbindung mit der Strukturationstheorie ermöglicht eine ganzheitliche Perspektive und streicht die Bedeutung organisationaler Reaktionen auf institutionelle Anforderungen heraus.

„Über die Nutzung bestimmter signifikatorischer oder legitimatorischer Institutionen können Unternehmungen versuchen, entweder ihre Handlungen und Ziele als legitim darzustellen, indem sie auf signifikatorischer Ebene eine Umdeutung dessen vornehmen, was als passend zu den existierenden Normen betrachtet wird, oder sie können versuchen, Legitimität für ihre Handlungen und Ziele zu erreichen, indem sie Einfluss auf den Inhalt der legitimatorischen Institutionen nehmen“ (Zimmer 2001b: 398).

Ortmann/Zimmer (2001: 311) betonen, dass als selbstverständlich wahrgenommene Elemente von Institutionen sich einer strategischen Einflussnahme entziehen. Doch die normative und regulative Säule von Institutionen können durch strategische Institutionalisierung oder *rekursive Regulierung* beeinflusst werden (vgl. Ortmann/Sydow/Türk 2000: 31; Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 327; Ortmann/Zimmer 2001: 312; Zimmer/Ortmann 2001:

48). Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie erlaubt es folglich, nicht nur den Einfluss von Institutionen auf Organisationen zu analysieren, sondern auch, sich (strategischen) Reaktionen von Organisationen zu widmen.

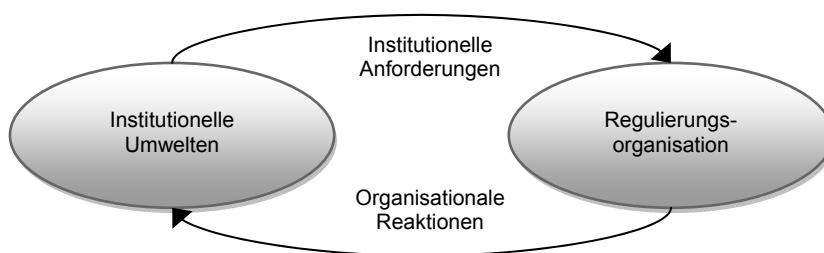
## 4.2 Organisationaler Ansatz der Medienregulierung

Ein auf der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie basierender „organizational approach to regulation“ (Morgan/Soin 1999: 166) lenkt die Aufmerksamkeit auf Aspekte von Medienregulierung, die ansonsten kaum beachtet werden. Durch die Thematisierung von Interdependenzen zwischen Organisationen und ihren Umwelten werden zwei Forschungsperspektiven eröffnet. Zum einen, und dies steht hier im Zentrum, können staatliche und nicht-staatliche Regulierungsorganisationen – wie andere Organisationen auch – als in institutionelle Umwelten eingebettet betrachtet werden. Zum anderen bietet der hier entwickelte organisationale Ansatz der Medienregulierung auch die Möglichkeit, staatliche Regulierung und Selbstregulierung als Teil der institutionellen Umwelten von Medienorganisationen zu fassen.

### 4.2.1 Regulierungs- und Selbstregulierungsorganisationen als Organisationen

Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie verweist darauf, dass *staatliche Regulierungs- und Selbstregulierungsorganisationen, wie andere Organisationen auch, in institutionelle Umwelten eingebettet sind und der Legitimität bedürfen* (vgl. Edelman/Suchman 1997: 502; Zimmer 2001b: 399; Eisermann 2001: 107). Und genauso wie andere Organisationen reagieren auch Regulierungsorganisationen auf ihre Umwelten (siehe Abb. 15).

**Abb. 15: Regulierungsorganisationen in institutionellen Umwelten**



Quelle: Eigene Darstellung

So können *staatliche Regulierungsbehörden als Organisationen* betrachtet werden. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie wird beispielsweise herangezogen, um die Entstehung von Agencies zu erklären (siehe Kapitel 3.1.2.2). Argumentiert wird mit Prozessen der institutionellen Isomorphie, welche zu einer Diffusion dieser neuen Organisationsform geführt habe. Beleuchtet werden Prozesse innerhalb von Ländern – von Politikfeld zu Politikfeld – und – innerhalb von Politikfeldern – über Ländergrenzen hinweg (vgl. Levi-Faur 2005: 26; Gilardi 2005b: 90; Thatcher 2002c: 136f.; 2002a: 108; Christensen/Lægreid 2006: 20, 36).

Die Strukturähnlichkeit von Regulierungsorganisationen über Grenzen hinweg unterliegt indes Beschränkungen durch nationale Unterschiede: „[...] the regulatory state and its distinctive features are contingent on national settings, state traditions and administrative cultures“ (Christensen/Lægreid 2006: 25). Erklärt wird die Isomorphie einerseits mit „taken-for-grantedness“: Regulierungsbehörden werden unhinterfragt als angemessene Lösung betrachtet. Andererseits sei die Gründung solcher Behörden auch ein Symbol für moderne Politik und werde strategisch zur Generierung von Legitimität benutzt (vgl. Gilardi 2004: 75ff., 83; 2005b: 90; Christensen/Lægreid 2006: 20). Hier zeigt sich einmal mehr das Spannungsfeld zwischen Annahmen der Selbstverständlichkeit und dem unterstellten strategischen Handeln. Gleichzeitig wird aber deutlich, dass auch Regulierungsorganisationen Einfluss auf ihre Umwelt ausüben, sei dieser nun intendiert oder nicht.

Noch seltener als Regulierungsbehörden werden *Selbstregulierungseinrichtungen als Organisationen* thematisiert. Einzig Eisermann (2001) hat sich – interessanterweise gerade bezüglich Medienregulierung – sowohl mit staatlichen Regulierungsbehörden als auch mit Selbstregulierungsorganisationen befasst. Sie analysiert in ihrer Studie die institutionelle Umwelt und die Legitimitätsstrategien von deutschen Landesmedienanstalten und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen.

Von diesen Ausnahmen abgesehen stellt die Analyse von staatlichen Regulierungs- und Selbstregulierungsorganisationen – gerade im Mediensektor – Neuland dar. Doch um Medienregulierung besser verstehen und erklären zu können bedarf es einer Auseinandersetzung mit diesem Typus von Organisationen. Damit stellt sich die Frage, welche Aspekte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (siehe Kapitel 4.1) für die Anwendung auf Regulierungsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen von besonderer Relevanz sind. Vier Punkte sind hierbei speziell hervorzuheben.

Erstens sind *Regulierungsorganisationen schwachen technischen und starken institutionellen Umwelten ausgesetzt*. Die von Meyer/Rowan (1991: 55) eingeführte und von Scott/Meyer (1991: 122ff.) weiterentwickelte Unterscheidung zwischen technischen und institutionellen Umwelten ermöglicht es, Regulierungsorganisationen in der Umwelt zu verorten. Wie alle anderen Organisationen sind sie sowohl mit Effizienzanforderungen ihrer technischen Umwelt, als auch mit Legitimitätsanforderungen ihrer institutionellen Umwelt konfrontiert (siehe Kapitel 4.1.1). Doch Regulierungsorganisationen erbringen einen nur schwer messbaren Output, was eine Bewertung anhand von Effizienzmassstäben stark erschwert: „An organization that persists even though its performance cannot be ascertained may be described as inertial or institutionalized“ (Meyer/Zucker 1989: 19). Gerade Regulierungsziele sind oftmals so abstrakt gehalten, dass sich die Zielerreichung nicht anhand objektiver Kriterien bewerten lässt. Die Messbarkeit der Ziele stellt indes nicht das einzige Problem dar. Bereits die Zielbestimmung ist problematisch (vgl. Eisermann 1997: 246; 2001: 82ff.). Denn was soll mit Regulierung erreicht werden? Gewisse Probleme lassen sich unter Umständen gar nicht lösen, womit Regulierung eher der Verminderung von Problemdruck dienen würde (vgl.

Seibel 1991: 480, 490). „Die Bedeutung von institutioneller Legitimität lässt sich [...] deutlicher an solchen Organisationen studieren, die [...] kein klar definiertes Produkt herstellen, anhand dessen sich die Effizienz der Organisationsabläufe bestimmen liesse“ (Hasse/Krücken 2005: 23). Im Fall von Presseräten bietet sich einzig die Messung der Zahl bearbeiteter Beschwerden als objektives Kriterium für die Zielerreichung an (vgl. Eisermann 1997: 246). Doch ist nicht nur unklar, was solche Zahlen aussagen (sind viele behandelte Beschwerden nun ein Zeichen für „gute“ Arbeit der Organisation oder für einen „schlechten“ Zustand des Mediensystems?), auch zeigt sich, wie häufig in der Forschung zu Selbstregulierung (siehe Kapitel 2.3.1), wieder eine klare Fixierung auf Erfolgsfragen. Regulierungsorganisationen sind folglich schwachen technischen und starken institutionellen Umwelten ausgesetzt. Für solche Organisationen ist es wichtig, Rationalitätsmythen zu entsprechen, um Legitimität zu erhalten (vgl. Scott 2003b: 139).

Zweitens sehen sich *Regulierungsorganisationen mit allen drei Säulen von Institutionen* – der kulturell-kognitiven, der normativen und der regulativen (vgl. Scott 2001: 51-58) – *konfrontiert* (siehe Kapitel 4.1.1 und 4.1.2). So bestehen Selbstverständlichkeitsannahmen darüber, wie Regulierungsorganisationen zu funktionieren haben: Rationalitätsmythen enthalten gemeinsam geteilte Vorstellungen, wie die Strukturen und Prozesse von Regulierungsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen ausgestaltet sein müssen (etwa die Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft). Nicht nur die kulturell-kognitive, sondern auch die normative und regulative Säule von Institutionen beeinflussen Regulierungsorganisationen. Normative Anforderungen bewirken, dass gewisse Strukturen und Prozesse inkorporiert werden, welche zwar nicht als selbstverständlich gelten, deren Einfluss sich aber aus einer moralischen Verpflichtung ergibt (z. B. Transparenz). Das regulative Element von Institutionen entfaltet seine Wirkung durch die Abhängigkeit, in welcher Regulierungsorganisationen sich von Politik und/oder Wirtschaft befinden. Im Falle von Co-Regulierung etwa können staatliche Vorgaben existieren, wie Strukturen und Prozesse auszusehen haben. Wie alle Organisationen sehen sich auch Regulierungsorganisationen einer Vielzahl institutioneller Erwartungen ausgesetzt, die teils widersprüchlich sein können.

Drittens können *Regulierungsorganisationen als Teil organisationaler Felder* (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 64f.) oder gesellschaftlicher Sektoren (vgl. Scott/Meyer 1991: 117) betrachtet werden (siehe Kapitel 4.1.1). Die Abgrenzung von Feldern oder Sektoren, innerhalb derer die Angleichungsprozesse ablaufen, gestaltet sich zwar schwierig (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006b: 133). Mit den regulierten Unternehmen, anderen Regulierungsorganisationen im selben Politikfeld, Ministerien und Gerichten können aber bereits einige wichtige Akteure benannt werden. Dabei wird argumentiert, dass Organisationen in einem Feld durch *Prozesse institutioneller Isomorphie* (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 65f.) immer strukturähnlicher werden (siehe Kapitel 4.1.2). Wie gezeigt befassen sich einige Studien mit Diffusionsprozessen und Isomorphie zwischen Regulierungsbehörden – entweder innerhalb von Ländern oder länderübergreifend. Nationale

Besonderheiten haben allerdings auch einen Einfluss auf organisationale Strukturen und Prozesse, weshalb länderübergreifender Isomorphie deutliche Grenzen gesetzt sind.

Viertens lenkt die neoinstitutionalistische Organisationstheorie den Blick darauf, wie *Regulierungsorganisationen auf ihre institutionellen Umwelten reagieren*. Regulierungsorganisationen können folglich nicht nur auf ökologischer Ebene innerhalb von Feldern und Sektoren betrachtet werden. Vielmehr bietet sich eine Anwendung der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auch auf organisationsstruktureller Ebene an (vgl. Scott 2003b: 126). Oliver (1991: 152-158) gesteht Organisationen von der unhinterfragten Übernahme über symbolische Befolgung und Entkopplung bis hin zum Versuch der Veränderung von Institutionen eine Vielzahl von Strategien zu. Zumindest auf regulative und normative Elemente von Institutionen kann strategisch reagiert werden. Um ihre Legitimität zu erhöhen, können Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen ihre Strukturen und Prozesse anpassen (siehe Kapitel 4.1.3). Im Gegensatz zu Suchman (1995: 579ff.) werden prozedurale und strukturelle Legitimität hier allerdings nicht als Teil der moralischen Legitimität gefasst, welche mit der normativen Säule von Institutionen korrespondiert. Eine Anpassung von Strukturen und Prozessen kann nicht nur der Konformität mit normativen Anforderungen entspringen, sondern auch das Resultat der regulativen und der kulturell-kognitiven Säule von Institutionen sein. Die Thematisierung organisationaler Reaktionen schliesst den Kreis von Institutionen und Organisationen und ersetzt ein übersozialisiertes Modell durch eine Dualität (siehe Kapitel 4.1.4). Bezogen auf Regulierungsorganisationen kann etwa betrachtet werden, wie regulierte Unternehmen versuchen, mittels *rekursiver Regulierung* auf die Regulierer einzuwirken oder wie sich das Verhältnis von Regulierungsorganisationen zu ihrer Umwelt über die Zeit hinweg entwickelt.

Zusammenfassend können Regulierungsorganisationen als institutionalisiert sowie mit regulativen, normativen wie kulturell-kognitiven institutionellen Anforderungen konfrontiert bezeichnet werden. Ein organisationaler Ansatz der Medienregulierung, der den Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen hervorhebt, kann entweder *Prozesse institutioneller Isomorphie auf der Ebene organisationaler Felder* untersuchen oder auf *strategische organisationale Reaktionen* auf Ebene einzelner Regulierungsorganisationen fokussieren. Empirische Analysen können beispielsweise Regulierungsbehörden im Rundfunk und Telekommunikationssektor zum Gegenstand haben und untersuchen, wie Prozesse institutioneller Isomorphie ihre Gründung und die Ausgestaltung ihrer formalen Strukturen und Prozesse geprägt hat. Zudem ist es möglich, die strategischen Reaktionen einzelner Regulierungsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen im Mediensektor auf institutionelle Anforderungen zu analysieren – beispielsweise von Presse- oder Medienräten. Beide Vorgehensweisen versprechen neue Erkenntnisse bezüglich der Funktionsweise von Medienregulierung. Bevor nun aber darauf eingegangen wird, wie am Beispiel von Presse- und Medienräten Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse – und insofern organisationale Reaktionen – empirisch untersucht werden können, wird zuvor kurz die

zweite Forschungsperspektive dieses organisationalen Ansatzes vertieft: Regulierung und Selbstregulierung können in diesem Ansatz nicht nur als Organisationen betrachtet werden, sondern auch als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen.

#### **4.2.2 Staatliche Regulierung und Selbstregulierung als Teil der institutionellen Umwelten**

Auch wenn (Selbst-)Regulierungsorganisationen und ihre Einbettung in institutionelle Umwelten Gegenstand dieser Untersuchung sind, so soll doch knapp die zweite Forschungsperspektive aufgezeigt werden, welche der auf der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie basierende organisationale Ansatz eröffnet. Dadurch, dass Organisationen als offene Systeme konzipiert werden, kann eine Verbindung von Regulierungs- und Organisationperspektive nicht nur auf die Regulierungsorganisationen fokussieren. Vielmehr ist es möglich, den Fokus auf die Medienorganisationen zu verschieben. *Staatliche Regulierung und Selbstregulierung können dann als Teil der institutionellen Umwelten von Medienorganisationen begriffen werden.*

Diese Konzeption von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von (Medien-)Organisationen impliziert, dass *Regulierung nicht nur aus Zwang besteht, sondern auch eine normative und eine kulturell-kognitive Dimension* besitzt. Trotzdem wurde staatliche Regulierung in der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie lange Zeit nur stark vereinfachend als deterministisch behandelt (vgl. Powell 1996: 959). Während die neoinstitutionalistische Organisationstheorie sonst die Bedeutung kulturell-kognitiver, normativer und regulativer Elemente von Institutionen und damit Isomorphie durch Imitation, normativen Druck und Zwang hervorhebt, wird Regulierung häufig nur mit der regulativen Säule und Isomorphie durch Zwang gleichgesetzt (vgl. Suchman/Edelman 1996: 930; Edelman/Suchman 1997: 497). So verstanden würde Regulierung alleine aufgrund von Sanktionen eingehalten. Suchman und Edelman (1996: 929) betonen indes, dass Regulierung alles andere als eindeutig, verbindlich und zwingend sei. Vielmehr gelte es, den oftmals vieldeutigen Charakter umstrittener und sozial konstruierter Regeln, deren Einhaltung nicht alleine auf Zwang beruhe, zu betonen. Insofern unterscheidet sich Regulierung nicht von anderen Elementen der institutionellen Umwelten von Organisationen (vgl. Scott 2001: 51-58): „In short, law is much like other elements of organizations’ institutional environments: not an explicit, authoritative and coercive system of material constraints, but an ambiguous, contested, and constitutive system of cultural understandings“ (Suchman/Edelman 1996: 938). Medienorganisationen halten sich nicht alleine deshalb an Regulierung, weil ein Fehlverhalten bestraft werden kann. Deshalb ist es nötig, die normativen und kulturell-kognitiven Aspekte von Regulierung stärker zu berücksichtigen (vgl. Suchman/Edelman 1996: 919f.; Edelman/Suchman 1997: 493, 496; Powell 1996: 960; Luoma/Goodstein 1999: 555): Erstens befolgen Organisationen Regulierung auch aufgrund normativen Drucks, d. h., sie internalisieren Werte und Verhaltenserwartungen. Zweitens handeln Organisationen regelkonform, weil bestimmte Handlungen als selbstverständlich



gelten, Handlungsalternativen schlicht undenkbar sind und weil die Handlungsmöglichkeiten von Organisationen institutionell geprägt sind. „Less attention has been accorded to the constitutive powers of the state [...]. [...] the state constructs a framework of legal entities [...] and specifies their attributes, capacities, rights, and responsibilities“ (Scott/Davis 2007: 267).

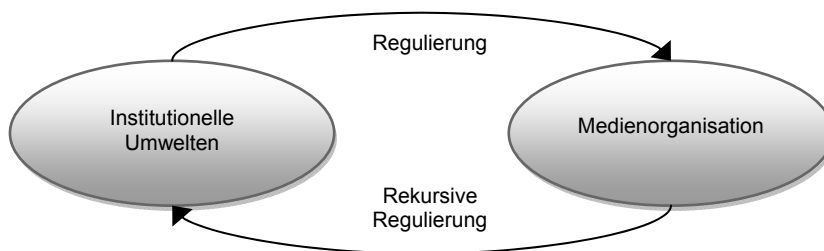
Auch bezüglich Selbstregulierung – und hier ist dies noch bedeutender als bei staatlicher Regulierung – darf der Blick nicht auf die regulative Säule von Institutionen verengt werden. Insbesondere Gunningham und Rees (1997) verweisen darauf, dass sich Organisationen an Selbstregulierung nicht nur aufgrund von Zwang und Sanktionen halten, sondern dass auch kulturell-kognitive und normative Aspekte bedacht werden müssen. Aus kognitiver Perspektive prägt Selbstregulierung die Ansichten über legitimes Handeln von Organisationen und kann Imitationsprozesse bewirken, indem als legitim erachtete Konkurrenten zum Vorbild genommen werden: „[...] without a close understanding of the mimetic pressures those socially constructed role models generate, it is impossible to explain the ordering force of [...] industry self-regulation“ (Gunningham/Rees 1997: 387). Aus normativer Perspektive ist Selbstregulierung eine Kooperation von Organisationen zur Etablierung geteilter Werte. Durch Selbstregulierung kommt es zu einer Diffusion von Normen und Werten, indem sie Organisationen penetrieren, internalisiert werden und so deren Handeln beeinflussen. Selbstregulierung wird nicht alleine aufgrund des Sanktionspotenzials eingehalten, sondern weil es von Organisationen erwartet wird und diese dieselben Werte vertreten. So betrachtet hat Selbstregulierung nicht nur eine verhaltensregulierende, sondern auch eine normative und eine kulturell-kognitive Dimension. Dies bedeutet nicht, dass Sanktionen unbedeutend sind. Wie in empirischen Studien gezeigt werden konnte, bedarf Selbstregulierung sowohl einer Überwachung der Einhaltung von Regeln als auch wirksamer Sanktionen, um ein opportunistisches Handeln der regulierten Organisationen und eine rein symbolische Regelkonformität verhindern zu können (vgl. King/Lenox 2000: 702, 713; Lenox/Nash 2003: 353f.). Doch dies stellt weder einen Widerspruch zu institutionalistischen Erklärungen dar – so darf nicht vergessen werden, dass das (strategische) Handeln von Organisationen ebenfalls durch Institutionen ermöglicht und begrenzt wird –, noch kann Selbstregulierung ohne eine gleichzeitige Berücksichtigung mimetischer Prozesse und geteilter Werte erklärt werden (vgl. Gunningham/Rees 1997: 387f.).

Zudem kann auch thematisiert werden, wie *Medienorganisationen rekursiv auf staatliche Regulierung und Selbstregulierung als Teil ihrer institutionellen Umwelten Einfluss zu nehmen versuchen*: „Je klarer ins Bewusstsein rückt, dass Institutionalisierung und Regulation die Praxis von Organisationen restringiert und ermöglicht, desto stärker werden Letztere sich um Einfluss auf Prozesse und Resultate dieser Institutionalisierung und Regulation bemühen“ (Ortmann/Sydow/Türk 2000: 31). Organisationen versuchen, auf Regulierung einzuwirken, weshalb auch von rekursiver Regulierung gesprochen werden kann (vgl. Ortmann/Sydow/Windeler 2000: 327; Ortmann/Zimmer 2001: 312). Die strategischen Reaktionsmöglichkeiten der Organisationen werden dabei durch Institutionen ermöglicht und

begrenzt. Zudem kann nicht auf alle Elemente von Institutionen bewusst Einfluss genommen werden (siehe Kapitel 4.1.3 und 4.1.4). Organisationen können versuchen, ihre Handlungen als legitim (d. h. in Einklang mit Regulierung) darzustellen, indem sie bestimmte Strukturen und Prozesse implementieren, oder sie können versuchen, vorherrschende Normen und Regeln zu verändern (vgl. Zimmer 2001b).

Ein organisationaler Ansatz der Medienregulierung kann also nicht nur (Selbst-)Regulierungsorganisationen analysieren, sondern (Selbst-)Regulierung auch als Teil der institutionellen Umwelten von Medienorganisationen begreifen. Folglich kann einerseits betrachtet werden, wie staatliche Regulierung und Selbstregulierung die formalen Strukturen und Prozesse von Medienorganisationen durch regulative, normative und kulturell-kognitive Einflüsse prägen. Andererseits können auch die (strategischen) Reaktionen von Medienorganisationen und ihre Versuche, Legitimität zu erhalten, betrachtet werden (siehe Abb. 16).

**Abb. 16: Regulierung als Teil der institutionellen Umwelten**



Quelle: Eigene Darstellung

Die Anschlussfähigkeit des organisationalen Ansatzes der Medienregulierung an Governance (siehe Kapitel 2.1.3) kommt hier besonders stark zum Ausdruck: Governance beinhaltet eine institutionalistische Denkweise und bezieht sich auf Regelungsstrukturen, innerhalb derer Organisationen handeln. Das Handeln der Organisationen wird dabei ermöglicht und begrenzt durch verbindliche Regeln, internalisierte Werte und kulturell fundierte Verhaltensregeln – eine deutliche Anleihe an die drei Säulen von Institutionen.

Diese Forschungsperspektive des organisationalen Ansatzes der Medienregulierung soll hier indes nicht weiter vertieft werden. Vielmehr geht es darum, Selbstregulierungsorganisationen am Beispiel von Presse- und Medienräten zu analysieren.

### 4.3 Presse- und Medienräte als Selbstregulierungsorganisationen

Auch wenn der organisationale Ansatz der Medienregulierung wie gesehen zwei Forschungsperspektiven erlaubt, so interessiert im Folgenden lediglich die Analyse von Regulierungsorganisationen und ihre Einbettung in institutionelle Umwelten, nicht aber Regulierung als Teil der institutionellen Umwelten von Medienorganisationen. Ein wichtiges Beispiel für Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor sind sogenannte Presse- oder Medienräte.

Diese untersuchen, zumeist auf Basis von Rezipientenbeschwerden, Verstöße von Medien in journalistischen Arbeitsprozessen und Berichterstattung gegen bestimmte ethische Richtlinien und sanktionieren diese Verstöße (siehe Kapitel 2.2.5).

Wie gezeigt, kann ein organisationaler Ansatz der Medienregulierung, welcher auf die Regulierungsorganisationen fokussiert, entweder Prozesse institutioneller Isomorphie oder strategische organisationale Reaktionen analysieren (siehe Kapitel 4.2.1).

Die erste Möglichkeit beinhaltet eine *Analyse von Prozessen institutioneller Isomorphie innerhalb des organisationalen Feldes von Presse- und Medienräten*. Dieses Feld zu bestimmen ist alles andere als einfach. So stellt sich unter anderem die Frage, ob das Feld von der geografischen Abdeckung des Presserates – in der Regel ein Nationalstaat – begrenzt wird oder länderübergreifend ist. Auf nationaler Ebene können mit Regulierungsbehörden, Ministerien und anderen Selbstregulierungsorganisationen im Medienbereich bereits wichtige Organisationen des Feldes bestimmt werden. Hinzu kommen Verbände von Journalisten, Medieneigentümern und Rezipienten ebenso wie die verschiedenen Medienunternehmen in einem Land. Vieles spricht dafür, dass Prozesse institutioneller Isomorphie auch länderübergreifend stattfinden: Presseräte dürften sich nicht nur an anderen Organisationen im eigenen Land (z. B. anderen Organisationen der Medienselbstregulierung), sondern auch an Presseräten in anderen Ländern orientieren. Das organisationale Feld von Presse- und Medienräten zu bestimmen ist indes eine für jede Organisation einzeln zu leistende empirische Aufgabe.

Diese Beschäftigung mit Prozessen institutioneller Isomorphie steht im Folgenden nicht im Mittelpunkt. Vielmehr interessiert der (strategische) *Umgang von Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräten mit institutionellen Anforderungen*. Dies bedeutet zweierlei:

- Es wird auf einzelne Presseräte als Organisationen sowie deren formale Strukturen und Prozesse fokussiert, nicht auf die Ebene von organisationalen Feldern.
- Die (strategischen) Reaktionen von Organisationen auf (wahrgenommene) institutionelle Anforderungen sind von Interesse, nicht die institutionelle Umwelt selbst.

Untersucht wird also weder die institutionelle Umwelt von Presse- und Medienräten noch deren Einfluss auf Isomorphie in organisationalen Feldern. Vielmehr wird analysiert, wie Presse- und Medienräte versuchen, ihre strukturelle und prozedurale Legitimität zu managen. Das strategische Handeln von Organisationen als Reaktion auf institutionelle Umwelten wurde lange vernachlässigt. Doch wie gezeigt (siehe Kapitel 4.1.3 und 4.1.4) lassen sich Akteure und ihre Interessen mit der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie durchaus untersuchen. Strategische Reaktionen sind insbesondere mit Blick auf die regulative und normative Säule von Institutionen möglich. Indem Presseräte ihre Strukturen und Prozesse den institutionellen Anforderungen anpassen, versuchen sie, pragmatische und moralische Legitimität zu erlangen.

Das empirische Vorgehen ist – in Übereinstimmung mit den beiden Fragestellungen der Arbeit – zweigeteilt. Erstens werden deskriptiv die formalen Strukturen und Prozesse europäischer Presse- und Medienräte erfasst. Damit soll die Frage beantwortet werden, *wie die Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten in Europa ausgestaltet sind*. Zweitens gilt es die Frage zu beantworten, *wie sich die Implementation von Strukturen und Prozessen begründen lässt* und inwiefern diese Strukturen und Prozesse eine Reaktion auf institutionelle Umwelten darstellen. Dies erlaubt es, den Gegensatz zwischen strategischen Absichten und Selbstverständlichkeitsannahmen zu thematisieren.

Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche Dimensionen in der empirischen Analyse von Strukturen, Prozessen und organisationalen Reaktionen zu berücksichtigen sind.

#### **4.3.1 Strukturen und Prozesse von Presseräten**

Für eine empirische Analyse der formalen Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten kann die bestehende Forschung zu diesen Selbstregulierungsorganisationen als Ausgangspunkt genommen werden. Neben den eigentlichen Räten werden häufig auch die ethischen Kodizes – also die Inhalte der Regulierung – betrachtet. Darauf wird in der vorliegenden Arbeit indes nicht eingegangen, da die Organisation selbst im Fokus steht. Im Folgenden wird versucht, die in der Forschung zu Presseräten berücksichtigten Aspekte zu verdichten.

Dabei gilt es erstens zu beachten, dass sich eine Analyse von Presse- und Medienräten als Selbstregulierungsorganisationen der Organisation als Ganzes zu widmen hat. Anders ausgedrückt: Es ist notwendig, den „eigentlichen“ oder operationellen Presserat – also das Gremium, welche über ethische Verstöße abschliessend befindet – von der Gesamtorganisation Presserat zu unterscheiden. Zweitens besteht die Hauptaufgabe von Presse- und Medienräten in der Behandlung von Beschwerden hinsichtlich ethischer Verstöße der Medien. Deshalb wird für die Analyse der formalen Strukturen und Prozesse dieser Organisationen auf drei Themenbereiche fokussiert: die Strukturen der Organisation als Ganzes, die Strukturen des eigentlichen Presserates und den Prozess der Beschwerdebehandlung.

##### **4.3.1.1 Strukturen der Organisation**

Wird auf die formalen Strukturen der Gesamtorganisation Presserat fokussiert, so beinhaltet dies erstens einen Blick auf die *Trägerschaft* der Organisation. Presse- und Medienräte können von Journalisten- und Medieneigentümerverbänden gemeinsam oder von einem Verband alleine getragen werden. Zweitens lassen sich die *Organe* dieser Selbstregulierungsorganisationen betrachten. Diese stellen einen wesentlichen Bestandteil der formalen Organisationsstruktur dar und haben nicht zuletzt einen Einfluss darauf, wie die Arbeitsprozesse in der Organisation Presserat funktionieren. Vom eigentlichen Presserat abgesehen sind etwa Geschäftsstellen, Kommissionen sowie Gremien, in denen die Träger vertreten sind, denkbar. Drittens ist die *inhaltliche Zuständigkeit* von Presseräten von Interesse, die auch mit

der Trägerschaft zusammenhängt. Auch wenn von Presseräten gesprochen wird, handelt es sich dennoch häufig um eigentliche Medienräte, die nicht nur die Printmedien zu ihrem Zuständigkeitsbereich zählen. Viertens kann – mit Blick auf Kombinationsmöglichkeiten von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung – auch die *Rolle des Staates* thematisiert werden und inwiefern der Staat an der Organisation beteiligt ist.

Fünftens haben die dem Presserat zur Verfügung stehenden *finanziellen und personellen Ressourcen* einen direkten Einfluss auf die Unabhängigkeit des Gremiums von den Regulierten und die Möglichkeit eines Rates, seiner Arbeit auch tatsächlich nachzugehen. Wenn von Presseräten zudem erwartet wird, dass sie nicht nur Beschwerden behandeln, sondern die Medien auch beobachten und bei Verstößen von sich aus aktiv werden (vgl. Bertrand 1990: 13), müssen diese umso besser ausgestattet sein. Meist werden Presseräte von den Verbänden der Journalisten und/oder der Verleger finanziert. Dies bedeutet, dass in erster Linie die Verleger für die Finanzierung aufkommen müssen, da Journalistenverbände meist nicht über die notwendigen Mittel verfügen dürften (vgl. Bertrand 1977: 221). Indes besteht die Gefahr, dass Medienunternehmen den Geldhahn zudrehen, wenn sie mit Entscheidungen des Presserates nicht einverstanden sind (vgl. Puppis et al. 2004: 258). Denkbar sind auch staatliche Zuschüsse (vgl. Appelqvist-Schmidlechner 1996: 61).

#### 4.3.1.2 Strukturen des Rates

Eine Analyse der formalen Organisationsstruktur hat auch den eigentlichen Presserat, der über die Fälle befindet und Entscheidungen fällt, zu berücksichtigen. Die Forschung zu Boards von Unternehmen und Non-Profit-Organisationen liefert einige Hinweise darauf, welche strukturellen Merkmale von Bedeutung sind. Diese lassen sich auf die Entscheidungsgremien von Presseräten übertragen. Erstens können die *Anzahl der Mitglieder* und deren *Amtszeit* angeschaut werden.

Zweitens ist die *Zusammensetzung* des Gremiums von Interesse. Dies betrifft in erster Linie die Diversität der vertretenen externen Organisationen (vgl. Middleton 1987: 144; Olson 2000: 284ff.; Cornforth 2005: 240). In Presseräten können Journalisten, Vertreter von Medieneigentümern (Verlage und Rundfunkunternehmen) und Vertreter der Öffentlichkeit (sogenannt Unabhängige oder Laien) Einsitz haben. So ist es möglich, zwischen tripartiten Presseräten (Eigentümer, Journalisten und Öffentlichkeit), bipartiten Presseräten (in beliebigen Kombinationen) und unipartiten Presseräten zu differenzieren (vgl. Bertrand 2003: 115). Die Zusammensetzung der Trägerschaft muss allerdings nicht unmittelbar im Gremium abgebildet werden. Dass Vertreter der Medienbranche am Presserat beteiligt sein müssen, damit dieser von den Medien nicht ignoriert wird und überhaupt von Selbstregulierung gesprochen werden kann, ist in der Literatur unbestritten. „No council can do without representatives of the media since its basic object is to help the press improve itself“ (Bertrand 1978: 243). Die breite Mitwirkung sowohl der Journalisten als auch der Eigentümer wird häufig als notwendig bezeichnet (vgl. Wiedemann 1990: 23). Neben „einfachen“ Journalisten können

auch Vertreter der Chefredaktionen und des redaktionellen Managements in den Räten Einsitz nehmen. Umstrittener ist die Einbeziehung von Vertretern der Öffentlichkeit. Wichtigstes Argument für eine Beteiligung der Öffentlichkeit sei die damit verbundene höhere Glaubwürdigkeit eines Presserates. Die Erfahrung zeige, dass die Erweiterung der Mitgliederbasis um Vertreter der Öffentlichkeit das Ansehen in hohem Masse steigern könne (vgl. Wiedemann 1992: 237). Neben einer Verbesserung des Ansehens in der Öffentlichkeit soll die Laienvertretung auch die Transparenz des Rates und die Unabhängigkeit gegenüber den Medienunternehmen erhöhen (vgl. Appelqvist-Schmidlechner 1996: 70). Allerdings könne die Einbeziehung unabhängiger Dritter die Akzeptanz des Rates bei den Medien selbst schmälern: Je stärker deren Mitwirkung, desto geringer sei die Kooperationsbereitschaft der Medienschaffenden (vgl. Bertrand 2003: 118; Wiedemann 1992: 238). Weiter stellt sich die Frage, ob Presserräte einen unabhängigen Vorsitzenden benötigen (vgl. Sonninen/Laitila 1995: 5f.). Ein solcher könne verhindern, dass das Gremium durch Differenzen zwischen den Interessenvertretern der Journalisten und der Eigentümer blockiert werde (vgl. Wiedemann 1994: 88; Suhr 1998: 58).

Drittens gilt es zu betrachten, wie die *Ernennung der Mitglieder* funktioniert. Bei den Vertretern der Journalisten und Eigentümer ist die Ernennung relativ einfach: In der Regel werden sie von ihren Verbänden bestimmt (vgl. Nordenstreng 2000: 84). Bei den Vertretern der Öffentlichkeit gestaltet sich die Ernennung weitaus schwieriger: Wie findet man Personen, die die allgemeine Öffentlichkeit repräsentieren sollen und aus welchem Personenkreis soll man sie auswählen (vgl. Nordenstreng 2000: 84; Suhr 1998: 58; Bertrand 2003: 119)? Bertrand (1977: 221; 1978: 246) nennt als eine Möglichkeit die Delegation durch soziale Gruppen (wie Gewerkschaften, Kirchen, Parteien), was allerdings zu einer potenziellen Vertretung von Partikularinteressen führen dürfte. Schliesslich interessieren auch die *Ernennung des Vorsitzenden* und allfällige Anforderungen, welche dieser zu erfüllen hat.

#### 4.3.1.3 Prozess der Beschwerdebehandlung

Hauptaufgabe von Presserräten ist es, Verstösse gegen bestimmte Richtlinien zu untersuchen. Eine Analyse der formalen Strukturen und Prozesse muss sich deshalb auch mit der Behandlung solcher Verstösse befassen. Erstens gilt es zu unterscheiden zwischen Presserräten, die nur auf Beschwerden hin tätig werden und Presserräten, die auch von sich aus aktiv werden und ein Verfahren einleiten können, also über ein *Selbstbefassungsrecht* verfügen. Dieses wird als notwendig erachtet, da die Selbstregulierung sonst nur punktuell im Falle von Beschwerden greife (vgl. Bertrand 1990: 11, 13; Appelqvist-Schmidlechner 1996: 74). Weiter gilt es zu betrachten, wer beschwerdeberechtigt ist.

Zweitens können die *Phasen dieses Prozesses* der Beschwerdebehandlung betrachtet werden. Von der Einreichung einer Beschwerde bis zur abschliessenden Entscheidung durchlaufen die untersuchten Fälle mehrere Stationen. Teilweise werden auch Vermittlungsversuche unternommen, um zu einer gütlichen Einigung zu gelangen. Drittens gilt es, die *Dauer dieses*

*Prozesses* von der Einleitung eines Verfahrens bis zur Entscheidung zu berücksichtigen. Eine rasche Beschwerdebehandlung wird übereinstimmend als notwendig erachtet: Dies sei sowohl im Interesse des Beschwerdeführers als auch des öffentlichen Ansehens des Presserates. Die Veröffentlichung einer Entschuldigung oder einer Berichtigung eines Artikels wirke nur dann als Wiedergutmachung, wenn die Publikation rasch erfolge (vgl. Wiedemann 1992: 240f.). Viertens können Presseräte hinsichtlich der Quantität an behandelten Fällen betrachtet werden (vgl. Sonninen/Laitila 1995: 15). Die Urteile lassen sich in Beziehung zu den eingegangenen Beschwerden setzen, indem der *Input an Beschwerden* und der *Output an Verfahren und Entscheidungen* miteinander verglichen werden. „For voluntary regulation to be effective, there must be public awareness of it. Therefore, it can be of interest to compare the number of complaints filed“ (Dewall 1997: 227).

Fünftens hat eine Analyse die *Sanktionsmöglichkeiten* des Presserates zu berücksichtigen. Generell kann zwischen dem Ausspruch und Abdruck einer Rüge und der Verurteilung zu einem Bussgeld unterschieden werden. Der Abdruck einer Rüge im betroffenen Medium „implies that the councils and the media industry rely on publicity of the violations as a sanction“ (Sonninen/Laitila 1995: 18). Bussgelder dürften in der Regel so gering sein, dass eine Abschreckungswirkung nicht zu erwarten ist:

„[Die Medien können spekulieren/M.P.], was finanziell am meisten bringt: den Bericht zu veröffentlichen, um damit eine grössere Reichweite zu erreichen und dafür eine kleine Summe an Bussgeld zu zahlen, oder doch nach allen ethischen und handwerklichen journalistischen Richtlinien zu arbeiten und damit eine verurteilende Presseratsentscheidung und das Bussgeld zu vermeiden“ (Appelqvist-Schmidlechner 1996: 67).

Ob Rügenabdruck oder Bussgeld: Presse- und Medienräte habe keine Möglichkeit, die verhängten Sanktionen durchzusetzen, „hence compliance depends on the industry agreeing to give publicity to a reprimand“ (Leonardi 2004b). Verweigert ein Medium die Zusammenarbeit, ist der Presserat machtlos (vgl. Appelqvist-Schmidlechner 2001: 176; Wiedemann 1992: 269; Wiedemann 1994: 91; Sonninen/Laitila 1995: 19).

#### 4.3.2 Organisationale Reaktionen von Presseräten

Nach der Erfassung der formalen Strukturen und Prozesse von Presseräten besteht der zweite Analyseschritt darin, die Gründe für die Implementation formaler Strukturen und Prozesse zu untersuchen. Ziel der Studie ist es also nicht, empirisch den Zusammenhang zwischen institutionellen Umwelten und formalen organisationalen Strukturen und Prozesse nachzuweisen. Vielmehr geht es, wie bereits dargelegt, darum, Gründe für Strukturen und Prozesse zu rekonstruieren und dabei zu untersuchen, inwiefern diese Strukturen und Prozesse organisationale Reaktionen auf perzipierte institutionelle Anforderungen darstellen.

Hierzu bedarf es zu Beginn einer Aufarbeitung und Darstellung von *Entstehung und Entwicklung* der untersuchten Selbstregulierungsorganisationen. Die Entstehungsphase dürfte zentral sein, um *Begründungen für die Gründung und für ein bestimmtes Presseratsmodell*

rekonstruieren zu können. Hinter der Gründung von Presseräten scheint es ein klares Muster zu geben: „After a situation of crisis of some sort [...] there are calls for legislation, or there is a threat of legislation from the part of the authorities, and as a reaction the industry offers to improve its performance by raising standards“ (Leonardi 2004b). Insofern ist von Interesse, inwiefern sich die Gründung von Presseräten mit wachsender öffentlicher Kritik und drohender staatlicher Regulierung (vgl. Wiedemann 1992: 246), verstanden als normative und regulative Anforderungen in den institutionellen Umwelten, erklären lassen. Denkbar ist auch, dass Presseräte staatlich initiiert werden und die Medienbranche im Sinne einer Co-Regulierung zur Gründung gezwungen wird (vgl. Leonardi 2004b; Puppis et al. 2004: 195, 199f., 246). Aber auch die weitere Entwicklung der untersuchten Organisationen ist von Interesse: Die strukturellen und prozeduralen Veränderungen bei den untersuchten Presseräten können im Zeitablauf betrachtet werden. Sowohl bei der Gründung als auch bei späteren Veränderungen wurden bestimmte *Strukturen und Prozesse implementiert, deren Gründe es zu rekonstruieren gilt*. Schliesslich können die Umweltkontakte und perzipierten Erwartungen, die aus der Umwelt an die Organisation gerichtet werden, betrachtet werden.

Die von Scott (2001: 49) eingeführte Differenzierung in *regulative, normative und kulturell-kognitive Säulen* von Institutionen (siehe Kapitel 4.1.1) sowie die von Oliver (1991: 152-158) genannten *strategischen Reaktionsmöglichkeiten von Organisationen* (siehe Kapitel 4.1.3) können als Grundlage genommen werden, um Presse- und Medienräte zu analysieren. Ziel ist es, organisationale Reaktionen nach den drei Säulen zu differenzieren. Dabei interessieren diejenigen Reaktionen, die auf strukturelle und prozedurale Legitimität abzielen. Sowohl strukturelle als auch prozedurale Legitimität weisen darauf hin, dass Organisationen durch die Implementation sozial akzeptierter Strukturen und Prozesse den institutionellen Anforderungen zu entsprechen suchen (vgl. Suchman 1995: 579ff.; Scott 2003b: 216f.).

Während die Beschreibung der formalen Strukturen und Prozesse sich einer qualitativen Analyse von Organisationsdokumenten bedienen kann, erfordert eine Untersuchung organisationaler Reaktionen laut Suchman (1995: 602f.) zusätzlich qualitative Experteninterviews. Auch Oliver (1991: 172) schlägt zur Untersuchung der strategischen Reaktionen von Organisationen den Einsatz qualitativer Interviews mit Organisationsmitgliedern vor, um Gründe für Konformität oder Widerstand zu eruieren und so herauszufinden, „whether they expect compliance to increase their organization’s status or prestige“.

#### **4.3.3 Forschungsleitende Thesen**

Auf Grundlage der theoretischen Ausführungen wurden folgende forschungsleitende Thesen formuliert, welche sich mit den formalen Strukturen und Prozessen von Presseräten sowie den strukturellen und prozeduralen Reaktionen der Presseräte auf perzipierte institutionelle Anforderungen befassen. Diese gilt es in der empirischen Untersuchung zu überprüfen.

*Die formalen Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten in Europa weisen eine hohe Ähnlichkeit auf.*



Bezüglich der strukturellen und prozeduralen Charakteristika von Presseräten kann vermutet werden, dass diese in ganz Europa eine grosse Ähnlichkeit zueinander aufweisen. Sowohl für die Strukturen der Organisation als Ganzes und des eigentlichen Rates als auch für den Prozess der Beschwerdebehandlung werden keine grossen Unterschiede erwartet. Diese These gründet in der Annahme, dass Prozesse institutioneller Isomorphie stattfinden (vgl. DiMaggio/Powell 1991b), welche auch grenzüberschreitend innerhalb von Problembereichen oder Politikfeldern festzustellen sind (vgl. Levi-Faur 2005: 26; Gilardi 2005b: 90). Überprüft wird diese These indes lediglich auf Basis eines deskriptiven Vergleichs von Strukturen und Prozessen, ohne dabei für alle Presse- und Medienräte zu überprüfen, inwiefern Orientierungen aneinander und Strukturangleichungen stattfinden.

*Bei der Implementation formaler Strukturen und Prozesse orientieren sich Presse- und Medienräte an als besonders legitim oder erfolgreich wahrgenommenen Vorbildern.*

In Situationen der Unsicherheit, wie sie Gründungs- und Reorganisationsphasen darstellen, spielt Isomorphie durch Imitation eine wichtige Rolle (vgl. DiMaggio/Powell 1991b). In solchen Momenten dürften sich Presse- und Medienräte deshalb an Presse- und Medienräten in anderen Ländern oder an anderen Selbstregulierungsorganisationen im eigenen Land orientieren, welche als besonders legitim und erfolgreich wahrgenommen, und deshalb als Vorbilder herangezogen werden. Diese Imitationsprozesse vermögen eine unterstellte Ähnlichkeit von Strukturen und Prozessen mit anderen europäischen Presse- und Medienräten respektive mit anderen Selbstregulierungsorganisationen im eigenen Land zu erklären. Bezogen auf den ersten Fall müssen indes nationale Unterschiede (in Politik, Kultur und Mediensystem) bedacht werden, welche das Ausmass der Isomorphie begrenzen können (vgl. Jepperson/Meyer 1991; Orrù/Biggart/Hamilton 1991; Gooderham/Nordhaug/Ringdal 1999). Insofern kann nicht in jedem Fall von einer länderübergreifenden Strukturähnlichkeit von Presse- und Medienräten ausgegangen werden, da sich regulative, normative und kulturell-kognitive institutionelle Anforderungen von Land zu Land unterscheiden können.

*Presse- und Medienräte befolgen nicht alle institutionellen Anforderungen. Während regulativen Vorgaben entsprochen wird, ruft insbesondere normativer Druck Vermeidungsstrategien hervor.*

In ihrem Bestreben, ihre Legitimität zu erhöhen, werden Presse- und Medienräte indes nicht jeglichen Anforderungen aus ihren institutionellen Umwelten nachkommen. Während sich die Selbstregulierungsorganisationen aufgrund von Selbstverständlichkeitsannahmen der kulturell-kognitiven Säule von Institutionen nicht entziehen können, sieht dies bei der regulativen und der normativen Säule anders aus. Presseräte sehen sich mit einer Vielzahl mehrdeutiger und potenziell widersprüchlicher institutioneller Umwelten konfrontiert. Die Erwartungen, die von Staat, Medienunternehmen, Medienschaffenden und den verschiedenen Interessengruppen in der weiteren Öffentlichkeit an Presseräte gerichtet werden, fallen – so kann zumindest vermutet werden – teilweise stark auseinander. Die Komplexität und Mehr-

deutigkeit institutioneller Anforderungen eröffnen den Organisationen Handlungsspielräume (vgl. Scott/Davis 2007: 265). Da Organisationen nicht auf alle widersprüchlichen Anforderungen gleich reagieren können (vgl. D'Aunno/Sutton/Price 1991: 636f.; Friedland/Alford 1991: 232; Scott 1991: 167), kann vermutet werden, dass sie nicht allen Erwartungen entsprechen. Auf der einen Seite dürfte der regulative Druck relativ stark sein: Auch wenn diesem nicht in jedem Fall nachgegeben werden muss, so ist doch zu erwarten, dass den Erwartungen von Staat und Medienbranche, von welcher die Presseräte letztlich abhängig sind, aufgrund von Isomorphie durch Zwang nachgekommen wird. Insofern ist als Reaktion auf solche institutionellen Anforderungen eine Duldung durch Befolgung zu erwarten (vgl. Oliver 1991: 152f.). Ein Beispiel könnte das Selbstbefassungsrecht vor Presseräten sein, von welchem nur selten Gebrauch gemacht wird, weil dieses in Widerspruch zu den Anforderungen der Medienunternehmen steht. Und auch staatlichen Vorgaben können sich Presse- und Medienräte kaum widersetzen. Auf der anderen Seite bieten normative Erwartungen grösseren Spielraum. Die Reaktion von Presse- und Medienräten auf normative Erwartungen, die beispielsweise von der Öffentlichkeit an sie gerichtet werden, dürfte in erster Linie in einer Vermeidungsstrategie bestehen (vgl. Oliver 1991: 154f.). So kann es zu einer Entkopplung kommen (vgl. Meyer/Rowan 1991), indem bestimmte strukturelle Elemente ohne Konsequenz für die tägliche Arbeit bleiben und eine Rationalitätsfassade aufgebaut wird.

*Presse- und Medienräte implementieren bestimmte formale Strukturen und Prozesse aus symbolischen Gründen, um dadurch strukturelle und prozedurale Legitimität zu erhalten.*

Es lässt sich erwarten, dass Presseräte einige Strukturen und Prozesse aus symbolischen Gründen implementieren: Strukturen und Prozesse werden bewusst an Erwartungen in der Umwelt angepasst, um durch die Implementation die strukturelle und prozedurale Legitimität zu erhöhen.<sup>6</sup> Das Überleben von Organisationen hängt nicht nur von ihrer Effizienz, sondern auch von ihrer Legitimität ab. Gerade für (Selbst-)Regulierungsorganisationen, bei denen sowohl die Zieldefinition als auch die Messung der Zielerreichung schwierig sind, spielt Legitimität eine entscheidende Rolle. Formale Strukturen und Prozesse von Presseräten werden an regulative und normative institutionelle Anforderungen angepasst, um die Legitimität der Organisation zu managen, und nicht aufgrund der Notwendigkeit einer effizienten Aufgabenerfüllung (vgl. Meyer/Rowan 1991). Erkenntnisse der Forschung zu Stakeholder-Repräsentation in Boards von Non-Profit-Organisationen lassen vermuten, dass die Einbeziehung unabhängiger Dritter in Presseräte ein Beispiel hierfür darstellt: „[...] according to institutional theory new board members are people who can legitimize the organization“ (Miller-Millesen 2003: 543). Die Mitglieder von Boards tragen folglich nicht nur zur Effizienz der Organisation bei, sondern auch zu derer Legitimität, indem der Erwartung der

---

<sup>6</sup> Wie erläutert werden diese beiden Formen der Legitimität anders als bei Suchman (1995: 579ff.) nicht als Teil der mit der normativen Säule korrespondierenden moralischen Legitimität verstanden.

verschiedenen institutionellen Umwelten nach Vertretung stattgegeben wird (vgl. Scott 2003b: 269; Greer/Hoggett/Maile 2005: 46). Insbesondere Luoma/Goodstein (1999: 554, 561) betonen, dass die Ernennung von Stakeholdern als strategische Reaktion von Organisationen betrachtet werden kann, ihre moralische Legitimität zu erhöhen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Ernennung unabhängiger Mitglieder in Presseräte der Generierung von Legitimität dient.

Diese Thesen gilt es im empirischen Teil der Arbeit zu überprüfen. Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen des empirischen Vorgehens erläutert, indem die Methoden des Vergleichs, der Dokumentenanalyse und des qualitativen Interviews mit Expertinnen und Experten dargestellt werden.



## **5 Methoden**

Für die Untersuchung formaler Strukturen und Prozesse von Presseräten sowie deren Umgang mit institutionellen Anforderungen wird in der vorliegenden Studie mittels qualitativer Dokumentenanalysen und Interviews vergleichend vorgegangen. Überlegungen zur Methode des Vergleichs und zur Fallauswahl sowie zum konkreten Vorgehen beim durchgeführten einfachen Vergleich finden sich in Kapitel 5.1. Daran schliessen Ausführungen zu den Methoden der Datenerhebung an (siehe Kapitel 5.2). Dabei stehen einerseits das Sammeln und die Auswahl von Dokumenten im Vordergrund. Andererseits geht es insbesondere um die Vorbereitung (Auswahl von Interviewpartnern und Erstellung des Leitfadens) und die Durchführung qualitativer, teilstandardisierter Interviews mit Expertinnen und Experten. Den Methoden der Datenauswertung wiederum widmet sich Kapitel 5.3. Mit Zusammenfassung, Explikation und (deduktiver oder induktiver) Kategorisierung werden drei Auswertungsverfahren vorgestellt. In der vorliegenden Studie kommen unterschiedliche Arten der Kategorisierung zum Einsatz. Die konkreten Instrumente und Vorgehensweisen für die Analyse der Dokumente (inklusive der Quellenkritik) und der Interviews werden detailliert vorgestellt.

### **5.1 Methode des Vergleichs und Fallauswahl**

Vergleiche beziehen sich auf mindestens zwei Gegenstände, die miteinander ins Verhältnis gesetzt werden (vgl. Kleinsteuber 2002: 39). In der herkömmlichen komparativen Forschung gilt die Überschreitung nationaler Grenzen als Definitionskriterium (vgl. Kleinsteuber 1993: 317). Blumler/McLeod/Rosengren (1992: 7f.) verweisen darauf, dass Vergleiche anstelle von geografischen Räumen auch verschiedene Zeitpunkte umfassen können: Vergleichende Forschung impliziert folglich die Durchdringung von Raum und/oder Zeit, womit auch zwischen Quer- und Längsschnittstudien unterschieden werden kann (vgl. Nohlen 1994: 511f.; Lauth/Winkler 2002: 52f.). Ob nun diachroner oder synchroner Vergleich: In der vergleichenden Forschung zu Medienpolitik und Medienregulierung standen ursprünglich Mediensysteme im Fokus (vgl. Puppis 2007a: 103f.). Einen bedeutenden Teil der vergleichenden Forschung machen deshalb Untersuchungen von ganzen Mediensystemen oder der Medienpolitik und Medienregulierung verschiedener Länder auf der Makroebene aus.

Indes können auch die Bestandteile von Mediensystemen, z. B. einzelne Organisationen oder Akteure auf der Mesoebene, Gegenstand der Untersuchung sein (vgl. Kleinsteuber 2002: 39). Das bedeutet, dass auch Unterkategorien von Staaten miteinander verglichen werden können (vgl. Nohlen 1994: 511). Bezogen auf die Medienregulierung lässt sich daraus schliessen, dass Regulierungsorganisationen – seien diese staatlich oder nicht – einen möglichen Vergleichsgegenstand darstellen. Die vorliegende Studie widmet sich im empirischen Teil dem Vergleich von Selbstregulierungsorganisationen am Beispiel von Presse- und Medienräten.

Was und wie verglichen wird, hängt letztlich vom Erkenntnisziel ab (vgl. Puppis 2007a: 99-102). Einerseits kann das Ziel des Vergleiches sein, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Fälle systematisch zu analysieren. Bei solchen „einfachen Vergleichen“ werden die Fälle aufgrund bestimmter Kriterien miteinander verglichen (vgl. Wagner 1999: 148). Das Ziel besteht also darin, mehr über das untersuchte Phänomen zu erfahren und die Fälle in verschiedene Typen zu gruppieren (d. h. Klassifikationen und Typologien zu erarbeiten). Solche systematisierenden Analysen liefern wichtige Bausteine zur theoretischen Erfassung des interessierenden Phänomens (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 17f.). Andererseits kann es das Ziel von Vergleichen sein, die Ursache für ein Phänomen zu finden. Es geht damit um eine kausale Erklärung. Häufig wird die Ansicht geäußert, nur dieser Vergleich im engeren Sinne dürfe als Methode bezeichnet werden (vgl. Nohlen 1994: 507; Lauth/Winkler 2002: 41f.). Bei dieser Form des Vergleichs wird versucht, die Fälle so zu wählen, dass die Beziehung zwischen unabhängiger und abhängiger Variable kontrolliert untersucht werden kann. Auch wenn diese Art des Vergleichs das „Lieblingskind der modernen Komparatistik“ (Abromeit/Stoiber 2006: 18) ist, wird in der vorliegenden Studie ein sogenannt *einfacher Vergleich* durchgeführt, da die Überprüfung von Hypothesen nicht das Ziel darstellt. Vielmehr steht eine vertiefte Auseinandersetzung mit einzelnen Selbstregulierungsorganisationen im Vordergrund.

Zur Untersuchung der ersten Fragestellung, wie die formalen Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten in Europa ausgestaltet sind, wurden sämtliche Presseräte in EU- und EFTA-Mitgliedstaaten<sup>7</sup> einem synchronen Vergleich unterzogen, um so den aktuellen Stand zu erfassen und eine Momentaufnahme generieren zu können. Allerdings ist die Quellenlage bei einigen Räten denkbar schlecht, was einen umfassenden Vergleich teilweise verhinderte (z. B. im Falle Islands oder Polens). Von der Analyse ausgeschlossen wurden Gremien und Organe, welche ähnliche Funktionen wie Presse- und Medienräte erfüllen, jedoch anders institutionalisiert sind, so die italienische Journalistenkammer (Ordine dei Giornalisti) oder interne Gremien wie die Ethikkommission des tschechischen Journalistenverbandes (Komise pro Etiku des Syndikát novinářů České republiky) und das Ethikkomitee des ungarischen Journalistenverbandes (Magyar Újságírók Országos Szövetsége Etikai Bizottsága). Untersucht wurden die unten aufgeführten Organisationen (siehe Abb. 17).

---

<sup>7</sup> Zudem konnten mit Frankreich und der französischen Gemeinschaft Belgiens auch zwei Räte einbezogen werden, welche sich erst in Gründung befinden. Ebenfalls berücksichtigt wurde der österreichische Presserat, der seine Arbeit vor einigen Jahren praktisch eingestellt hat.

**Abb. 17:           Analysierte Presse- und Medienräte**

Land	Abk.	Presse-/Medienrat
Belgien: Flämische G.	BE/VG	Raad voor de Journalistiek (Council for Journalism)
Belgien: Französische G.	BE/CF	Conseil de Déontologie Journalistique [in Gründung]
Bulgarien	BG	Национален Съвет За Журналистическа Етика (National Council for Journalistic Ethics)
Dänemark	DK	Pressenævnet (Danish Press Council)
Deutschland	DE	Deutscher Presserat
Estland	EE/1	Avaliku Sõna Nõukogu (Estonian Press Council)
	EE/2	Pressinõukogu (Press Council of Estonia)
Finnland	FI	Julkisen Sanan Neuvosto (Council for Mass Media)
Frankreich	FR	Conseil de Presse [in Gründung]
Grossbritannien	UK	Press Complaints Commission
Irland	IE	Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland
Island	IS	Síðanefnd Bladamannafélags Íslands (Ethics Committee of the Union of Icelandic Journalists)
Litauen	LT	Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija (Ethics Commission of Journalists and Publishers)
Luxemburg	LU	Conseil de Presse
Malta	MT	Press Ethics Commission
Niederlande	NL	Raad voor de Journalistiek (Netherlands Press Council)
Norwegen	NO	Pressens Faglige Utvalg (Press Complaints Commission)
Österreich	AT	Österreichischer Presserat [inaktiv]
Polen	PL	Rada Etyki Mediów (Media Ethics Council)
Schweden	SE	Allmänhetens Pressombudsman (Press Ombudsman) & Pressens Opinionsnämnd (Swedish Press Council)
Schweiz	CH	Schweizer Presserat
Slowakei	SK	Tlačová Rada Slovenskej Republiky (Press Council of the Slovak Republic)
Slowenien	SI	Novinarsko Častno Razsodišče (Journalists' Ethics council)
Spanien (National)	ES	Comisión de Quejas y Deontología (Ethics and Complaints Commission)
Spanien (Katalonien)	ES/CAT	Consell de la Informació de Catalunya (Information Council of Catalonia)
Zypern	CY	Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας (Cyprus Media Complaints Commission)

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Untersuchung der zweiten Fragestellung, welche Gründe es für die Implementierung bestimmter formaler Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten gibt und inwiefern diese eine Reaktion auf institutionelle Umweltanforderungen darstellen, ist eine Beschränkung auf eine kleinere Anzahl von Fällen notwendig. Da eine Stichprobenziehung kein geeignetes Vorgehen darstellt, bedarf es einer bewussten (d. h. nicht zufälligen) Fallauswahl (vgl. Kelle/Kluge 1999: 39f.). Eine Möglichkeit stellt hierzu das gezielte Sampling (auch strategisches oder selektives Sampling genannt) dar. Dabei wird die Fallauswahl anhand der Fragestellung und theoretischer Vorüberlegungen vorgenommen (vgl. Patton 2002: 230; Mason 2002b: 123f.; Kelle/Kluge 1999: 46f.). In dieser Arbeit wird angenommen, dass Selbstregulierungsorganisationen auf ihre institutionellen Umwelten reagieren. Davon ausgehend wurden theoriebasiert (vgl. Patton 2002: 238f.) Presseräte ausgewählt, welche mit unterschiedlichen institutionellen Umwelten konfrontiert sind. Solche Umweltunterschiede können an Typologien von Mediensystemen festgemacht werden, wobei hier die Typologie von Hallin und Mancini (2004) herangezogen wurde. Konkret wurden mit dem Deutschen Presserat, dem Schweizer Presserat, der britischen Press Complaints Commission sowie dem irischen Office of the Press Ombudsman und Press Council Selbstregulierungsorganisationen im deutschen und englischen Sprachraum untersucht. Grossbritannien und Irland sind dem liberalen (oder nordatlantischen) Modell zugehörig, dass sich durch eine Dominanz kommerzieller Medien, ein starkes Vertrauen in den Markt und eine zurückhaltende staatliche Medienregulierung auszeichnet. Deutschland und die Schweiz hingegen zählen zum demokratisch-korporatistischen (oder nord- und mitteleuropäischen) Modell, welches eine aktivere Rolle des Staates und ein Nebeneinander von kommerziellen und politischen Gruppen nahestehenden Medien impliziert. Gleichzeitig stellen die ausgewählten Presseräte interessante Fälle dar, um Begründungen für Strukturen und Prozesse zu rekonstruieren und zu untersuchen, inwiefern Strukturen und Prozesse eine Reaktion auf institutionelle Umweltanforderungen darstellen:

- Der *Deutsche Presserat* wurde in den 1950er Jahren in etwa zeitgleich mit dem britischen Press Council gegründet, was eine mimetische Isomorphie vermuten lässt. Mitte der 1980er Jahre fand zudem krisenbedingt eine grössere Reorganisation statt.
- Der *Schweizer Presserat*, gegründet in den 1970er Jahren, existiert in der heutigen Form seit Anfang 2000. 2008 wurde eine grössere Reform der Organisation abgeschlossen. Die Organisation wurde bisher nie vertieft wissenschaftlich untersucht.
- Die britische *Press Complaints Commission* (PCC) ging Anfang der 1990er Jahre unter staatlichem Druck aus dem vormaligen Press Council hervor. Seit ihrer Gründung sieht sich die Organisation immer wieder Kritik ausgesetzt. Insofern erscheint die PCC prädestiniert für eine Untersuchung der Reaktionen auf Umwelteinflüsse. Zudem besitzt die PCC in Europa einen gewissen Vorbildcharakter.
- Der irische *Press Council* und der mit diesem verbundene *Press Ombudsman* haben ihre Tätigkeit erst Anfang 2008 aufgenommen. Eine Untersuchung dieser Organisation ver-



spricht Einblicke in die Neugründung eines Presserates. Weiter war die neue Organisation bisher auch noch nicht Gegenstand wissenschaftlicher Studien.

Weiter waren forschungspraktische Erwägungen (Sprachkenntnisse, da organisationsinterne Dokumente in der Regel nur in der/den Landessprache/n vorliegen; ausreichende Anzahl an Dokumenten für eine Rekonstruktion von Begründungen für Strukturen und Prozesse) für die Fallauswahl von Bedeutung.

Vergleiche können sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Methoden beruhen. In der vergleichenden Forschung zu Medienpolitik und Medienregulierung finden vor allem die Dokumentenanalyse und qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten Anwendung. Auch in der vorliegenden Studie, die keine statistische Repräsentativität anstrebt, sondern wenige Fälle detailliert untersucht, werden diese beiden qualitativen Methoden angewendet. Welche Implikationen dies für die Datenerhebung und Datenauswertung hat, wird im Folgenden erläutert.

## 5.2 Methoden der Datenerhebung

Grundsätzlich können als qualitative Methoden der Datenerhebung Interviews, Dokumentenanalyse und Beobachtung differenziert werden. Allerdings handelt es sich bei der Datenerhebung weniger um ein Sammeln, denn um ein Generieren von Daten:

„[...] because most qualitative perspectives would reject the idea that a researcher can be a completely neutral collector of information about the social world. Instead, the researcher is seen as actively constructing knowledge [...]. Therefore, as a researcher you do not simply work out where to find data which already exist in a collectable state. Instead you work out how best you can generate data from your chosen data sources“ (Mason 2002b: 52).

Kvale (1996: 3ff.) benutzt in diesem Zusammenhang die Metaphern des Forschers als Bergarbeiter oder als Reisender. Während die Bergarbeiter-Metapher davon ausgeht, dass Wissen in der „Realität“ existiert und wie ein Edelmetall nur darauf wartet, vom Forscher entdeckt zu werden, beinhaltet die Reisenden-Metapher ein konstruktivistisches Verständnis von Sozialforschung, in welches sich auch die beiden in der vorliegenden Untersuchung eingesetzten Methoden – die qualitative Dokumentenanalyse und qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten – einordnen lassen.

### 5.2.1 Qualitative Dokumentenanalyse: Dokumente sammeln

Für die empirische Untersuchung von Organisationen wird häufig auf die qualitative Dokumentenanalyse zurückgegriffen. Interne Dokumente von Organisationen erlauben eine Annäherung an Strukturen, Prozesse und Entwicklungen von Organisationen (vgl. Strodtholz/Kühl 2002: 19; Forster 1994: 148). Die Analyse solcher Dokumente ermöglicht damit Zugänge zum Untersuchungsgegenstand, welche andere Methoden nicht abdecken können. Dabei bietet die Dokumentenanalyse den Vorteil, dass sie nicht reaktiv ist. Die zu analysierenden Dokumente müssen zwar beschafft werden, doch findet – anders als bei Be-

obachtungen oder Interviews – keine eigentliche Erhebung durch die Forschenden statt (vgl. Alemann/Tönnemann 1995: 108f.; Forster 1994: 148; Lamnek 2005: 480). Häufig werden zur Bezeichnung dieser Methode sowohl der Begriff Dokumentenanalyse als auch der Begriff Inhaltsanalyse verwendet. In dieser Arbeit wird bewusst von Dokumentenanalyse gesprochen, um zwei Aspekte zu verdeutlichen. Erstens wird in der publizistik- und kommunikationswissenschaftlichen Forschung Inhaltsanalyse oftmals mit der Analyse von Medieninhalten gleichgesetzt. Der Begriff Dokumentenanalyse betont, dass jegliche Art von Texten analysiert werden kann. Zweitens impliziert Inhaltsanalyse einseitig eine Analyse der Textinhalte, nicht aber der Dokumente selbst. Eine Dokumentenanalyse geht aber über eine Textinterpretation hinaus und setzt sich auch mit der Quelle auseinander (vgl. Schade 2007: 55f.).

Dokumente können definiert werden als *„sämtliche gegenständlichen Zeugnisse, die als Quelle zur Erklärung menschlichen Verhaltens dienen können“* (Atteslander 1975: 62/Hervorheb. i.O.). Folglich sind in dieser weiten Definition sämtliche Erzeugnisse menschlichen Schaffens Dokumente (vgl. Mason 2002b: 103; Lamnek 2005: 483). Indes ist es sinnvoller, in diesem Zusammenhang von Quellen zu sprechen, also von *„Material zur Rekonstruktion von Vergangenheit“* (Borowsky/Vogel/Wunder 1989: 120), und den Dokumenten-Begriff enger zu fassen. Dokumente sind nur eine mögliche Quelle. Während teilweise auch Bild-, Ton- und Filmdokumente berücksichtigt werden (vgl. Schade 2007: 51; Atteslander 1975: 62; Silverman 2000: 825; 2001: 119), wird hier eine Einschränkung auf schriftlich fixierte Dokumente vorgenommen (vgl. Reh 1995: 204; Wolff 2004: 502; Lamnek 2005: 483).

Dokumente werden von Atteslander (1975) in akzidentale und systematische Dokumente unterschieden. Akzidentale Dokumente werden nicht primär zu Forschungszwecken erstellt. Beispiele wären etwa persönliche Dokumente, Sitzungsprotokolle und interne Papiere von Organisationen oder auch die Medienberichterstattung. Systematische Dokumente dagegen haben wissenschaftlichen Charakter und umfassen etwa die wissenschaftliche Literatur (vgl. Atteslander 1975: 64-75; Schade 2007: 52). Zudem kann zwischen Traditionsdokumenten und Überresten differenziert werden (vgl. Opgenoorth/Schulz 2001: 42). Während Traditionsdokumente das Produkt einer absichtlichen Tradierung von Ereignissen darstellen, fallen Überreste im Rahmen der alltäglichen Tätigkeiten an. Zu letzteren lässt sich auch ein Großteil des Schriftgutes von Organisationen sowie die gesamte Medienberichterstattung zählen (vgl. Schade 2007: 53). Von Schade (2007: 53f.) stammt der Versuch, die beiden Klassifikationen zu kombinieren. Er unterscheidet zwischen wissenschaftlichen Traditionsdokumenten (z. B. wissenschaftliche Studien), unwissenschaftlichen Traditionsdokumenten (z. B. Tagebücher und Firmenchroniken), zufälligen Überresten (z. B. Medienberichterstattung oder Websites) sowie systematischen Überresten (z. B. Dokumente aus Firmenarchiven).

In der vorliegenden Studie kommt die Dokumentenanalyse in beiden empirischen Schritten – sowohl der Untersuchung der formalen Strukturen und Prozesse als auch der Gründe für diese Strukturen und Prozesse – zum Zuge.

*Dokumentenanalyse 1 (DA1):* Der erste Schritt, die deskriptive Untersuchung der formalen Strukturen und Prozesse von Presseräten, basiert vollständig auf einer Dokumentenanalyse. Hierzu wurden wissenschaftliche Traditionsdokumente (in Form von Sekundärliteratur über den Untersuchungsgegenstand), unwissenschaftliche Traditionsdokumente (Jahresberichte), systematische Überreste (Rechtsdokumente wie Gesetze) und zufällige Überreste (Geschäfts- und Beschwerdeordnungen, Satzungen sowie Selbstdarstellungen in Form von Broschüren oder Websites) untersucht (siehe Abb. 18). Entscheidend war auch, dass es sich um Dokumente handelt, welche über die derzeitige Situation Auskunft geben können. Eine genaue Auflistung der berücksichtigten Dokumente findet sich im Anhang (siehe Anhang 1).

**Abb. 18: Erhobene Dokumente DA1**

Dokumente der untersuchten Selbstregulierungsorganisationen
Aktuelle Jahresberichte
Gültige Reglemente/Geschäfts- und Beschwerdeordnungen/Statuten/Satzungen
Selbstdarstellungen (Broschüren, Website)
Ethikkodizes für Medienschaffende
Statistiken der Beschwerdebehandlung
Rechtsdokumente
Gesetzliche Grundlagen der Presse- und Medienräte
Sekundärliteratur
Wissenschaftliche Darstellungen einzelner Presse- und Medienräte

Quelle: Eigene Darstellung

*Dokumentenanalyse 2 (DA2):* Für den zweiten Schritt der Untersuchung – die Analyse von Gründen für implementierte Strukturen und Prozesse – kamen sowohl qualitative Interviews mit Experten (siehe Kapitel 5.2.2) als auch eine zweite Dokumentenanalyse zum Einsatz (siehe Abb. 19). Analysiert wurden zum einen wiederum wissenschaftliche Traditionsdokumente, d. h. weitere Sekundärliteratur, die sich explizit mit den untersuchten Organisationen beschäftigt. Zum anderen stützt sich die Analyse hauptsächlich auf unwissenschaftliche Traditionsdokumente (wie Chroniken und ältere Jahresberichte der Selbstregulierungsorganisationen, die in publizierter Form vorliegen), auf zufällige Überreste (Artikel aus Verbandszeitschriften, Berichte von parlamentarischen Kommissionen sowie Reglemente und Satzungen) und auf systematische Überreste. Bei letzteren handelt es sich einerseits um Rechtsdokumente, welche die Presse- und Medienräte direkt betreffen.

Andererseits gehören auch Dokumente aus den organisationseigenen Archiven (Sitzungsprotokolle, Korrespondenz u. Ä.) zu den systematischen Überresten.<sup>8</sup>

**Abb. 19: Erhobene Dokumente DA2**

Deutschland
<p><b>Reglemente der Organisation „Deutscher Presserat“ 1959-2007</b></p> <p><b>Sitzungsprotokolle der Organisation „Deutscher Presserat“:</b> Sitzungen des Deutschen Presserates 1956-1985; Gesprächsrunden der Vertreter der Trägerverbände 1982-1984; Sitzungen des Trägervereins des Deutschen Presserates 1985-1986</p> <p><b>Tätigkeitsberichte und Jahrbücher der Organisation „Deutscher Presserat“:</b> Tätigkeitsberichte des Deutschen Presserates 1956-1976; Jahrbücher des Deutschen Presserates 1978-2007</p> <p><b>Rundbriefe, Beschlüsse, Pressemitteilungen und Korrespondenz</b></p> <p><b>Weitere Dokumente</b></p> <p><b>Sekundärliteratur</b></p>
Schweiz
<p><b>Reglemente des Presserates des VSJ/SVJ 1976-1994</b></p> <p><b>Reglemente der Organisation „Schweizer Presserat“ 1999-2008</b></p> <p><b>Sitzungsprotokolle des VSP/VSJ/SVJ:</b> (Zentral-)Vorstandssitzungen 1968-2000; Präsidentenkonferenzen 1969, 1971, 1978; ordentliche Generalversammlung 1968; ordentliche Delegiertenversammlungen/Kongresse 1969-1999; ausserordentliche Delegiertenversammlungen/Kongresse 1970, 1972, 1974-1977, 1984, 1999</p> <p><b>Sitzungsprotokolle der Organisation „Schweizer Presserat“:</b> Sitzungen des Stiftungsrates der Stiftung Schweizer Presserat 1999-2008; Sitzungen des Stiftungsausschusses der Stiftung Schweizer Presserat 2000-2007; Plenarsitzungen des Schweizer Presserates 2000-2007</p> <p><b>Jahresberichte des VSP/VSJ/SVJ 1969-1998</b></p> <p><b>Jahres- und Tätigkeitsberichte des Presserates des VSJ/SVJ:</b> Sammlung der Stellungnahmen des Presserates VSJ/SVJ 1983-1999; Jahresberichte des Presserates VSJ/SVJ 1987-1999</p> <p><b>Jahres- und Tätigkeitsberichte der Organisation „Schweizer Presserat“:</b> Sammlung der Stellungnahmen und Jahrbücher des Schweizer Presserates 2000-2008; Jahresberichte des Schweizer Presserates 2000-2007; Jahresberichte der Stiftung Schweizer Presserat 2000-2007</p> <p><b>Sitzungsprotokolle, interne Papiere und Korrespondenz der Arbeitsgruppe zur Presseratsreform/Basiserweiterung 1997-1999</b></p> <p><b>Sitzungsprotokolle, interne Papiere und Verhandlungsergebnis der Verhandlungen zur Trägerschaftserweiterung des Presserates mit Verlegerverband und SRG 2006-2008</b></p> <p><b>Artikel und Berichte im Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ 1969-1999</b></p> <p><b>Weitere Dokumente</b></p> <p><b>Sekundärliteratur</b></p>

<sup>8</sup> Zugang zu den organisationsinternen Archiven wurde freundlicherweise beim Deutschen Presserat und beim Schweizer Presserat gewährt. Nicht eingesehen werden konnten die Sitzungsprotokolle des „Press Industry Steering Committee“, welches in den Jahren 2004 bis 2007 die Gründung des irischen Presserates vorbereitete. Die Dokumente stehen aufgrund von Vertraulichkeit und zeitlicher Nähe noch nicht für Forschungszwecke zur Verfügung. Zudem bestand auch zum Archiv der PCC kein Zugang.

## Grossbritannien

**Reglemente der Organisation „Press Complaints Commission“**

**Jahresberichte der Organisation „Press Complaints Commission“:** PCC Reports & Annual Reviews 1991-2007; Charter Compliance Panel Annual Reports 2004-2007, Charter Commissioner Annual Reports 2004-2007

**Dokumente staatlicher und parlamentarischer Ausschüsse und Kommissionen** 1990-2007

**Weitere Dokumente**

**Sekundärliteratur**

## Irland

**Dokumente zur Revision des Defamation Act** 2003-2008

**Pressemitteilungen und Referate**

**Weitere Dokumente**

**Sekundärliteratur**

Quelle: Eigene Darstellung

Vor Beginn der eigentlichen Analyse wurden sämtliche erhobenen Dokumente durchgelesen und nur jene ausgewählt, in welchen es explizit um Gründung, Reorganisation und Entscheidungsprozesse geht, die zur Implementation bestimmter Strukturen und Prozesse geführt haben, oder welche den Umgang mit institutionellen Umweltanforderungen zum Thema haben. Im Detail wird über die analysierten Dokumente im Anhang Rechenschaft abgelegt (siehe Anhang 2).

### 5.2.2 Qualitative Interviews: Interviews planen und durchführen

Wie die Dokumentenanalyse sind auch qualitative Interviews in der Erforschung von Organisationen eine häufig benutzte Methode (vgl. Strodtholz/Kühl 2002: 18). In der vorliegenden Studie kommen Interviews zusätzlich zu einer Dokumentenanalyse für die Untersuchung der Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse von Presseräten zum Einsatz. Methoden der Datenerhebung, welche mit Befragungen oder Interviews arbeiten, können nach dem Grad ihrer Standardisierung in standardisierte, teilstandardisierte und nicht-standardisierte Interviews differenziert werden (vgl. Gläser/Laudel 2004: 38ff.; Hopf 2004: 351; Fontana/Frey 2000: 649f., 653; Alemann/Tönnemann 1995: 113; Lamnek 2002: 165; Atteslander 2006: 123ff.). Während in standardisierten Befragungen Interviewer und Interviewter eingeschränkt sind, indem Fragen, Fragenreihenfolge und Antwortmöglichkeiten vorgegeben sind, existieren beim nicht-standardisierten Interview keinerlei Beschränkungen, indem lediglich das Thema oder eine einleitende Frage vorgegeben werden (z. B. bei narrativen Interviews). Eine Mittelposition nimmt das teilstandardisierte Interview ein, bei welchem mit einem Leitfaden als Erhebungsinstrument gearbeitet wird. Lediglich beim teil- und nicht-standardisierten Interview handelt es sich um qualitative Methoden. Hier stehen die teilstandardisierten Interviews im Fokus. Diese basieren auf Alltagsgesprächen und sollten trotz Leitfaden einem natürlichen Gespräch möglichst nahe kommen (vgl. Stroh 2000: 203; Berger 2000: 112). Dennoch gibt es zwei wesentliche Unterschiede: Einerseits besteht eine klare Rollenteilung zwischen Interviewer und Interviewtem, andererseits handelt es sich um

ein strukturiertes Gespräch mit einem bestimmten Zweck (vgl. Mason 2002b: 67; Kvale 1996: 6, 131). Das teilstandardisierte Interview ist „*an interview whose purpose is to obtain descriptions of the life world of the interviewee with respect to interpreting the meaning of the described phenomena*“ (Kvale 1996: 5f./Hervorheb. i.O.).

Qualitative Interviews sind keine neutralen Instrumente zur Datenerhebung, sondern stellen eine aktive Interaktion des Forschers mit den interviewten Personen dar. Von der mit der Bergarbeiter-Metapher verbundenen Vorstellung, mit Interviews könnten „wahre Fakten“ über die „reale“ Welt erhoben werden, gilt es sich bei einem Einsatz dieser Methode zu verabschieden. Interviewte sind folglich nicht einfach Informanten (vgl. Mason 2002a: 226f.; Silverman 2000: 823; 2001: 86, 111; Holstein/Gubrium 2004: 141; Fontana/Frey 2000: 646). „It is important not to treat understandings generated in an interview as though they are a direct reflection of understandings ‚already existing‘ outside of the interview interaction, as though you were simply excavating facts“ (Mason 2002b: 64). Vielmehr ist von einer (Re-)Konstruktion von Wissen während des Interviews (und der Auswertung) auszugehen, an welcher Interviewer und Interviewter aktiv beteiligt sind. Das durch qualitative, teilstandardisierte Interviews generierte Datenmaterial ist folglich direkt und indirekt durch den Forscher beeinflusst (vgl. Kvale 1996: 14ff., 125ff.; Silverman 2001: 87; Mason 2002a: 227; Holstein/Gubrium 2004: 141; Lamnek 2002: 166; Deacon et al. 1999: 302). Kvale (1996: 14/Hervorheb. i.O.) spricht deshalb auch von „*inter view*, an inter-change of views“.

„Most would agree that knowledge is at the very least reconstructed, rather than facts simply being reported, in interview settings. According to this perspective, meanings and understandings are created in an interaction, which is effectively a co-production involving researcher and interviewees“ (Mason 2002b: 62f.)

In der Literatur werden verschiedene Typen teilstandardisierter Interviews unterschieden. So ist beispielsweise von fokussierten oder auch von problemzentrierten Interviews die Rede (vgl. Mayring 2002: 67-72; Lamnek 2005: 356f., 363-371; 2002: 172ff., 177f.; Hopf 1995: 177ff.; Witzel 2000). Die genaue Abgrenzung dieser Verfahren indes ist schwierig und selten konsistent. Eine weitere Form teilstandardisierter Interviews, die in der vorliegenden Untersuchung zum Einsatz kommt, sind *Experteninterviews*, d. h. qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten. Dabei stellt sich natürlich die Frage, wer Experte ist und was ihn oder sie zu einem Experten macht. Bogner und Menz (2002a: 40-43) unterscheiden drei häufig angeführte Expertenbegriffe:

- Ein voluntaristischer Expertenbegriff begreift jeden Menschen als Experten für das eigene Leben, womit die Unterscheidung zwischen Experten und Laien letztlich sinnlos wird.
- Ein konstruktivistischer Expertenbegriff fokussiert auf die Zuschreibung der Expertenrolle. Diese Zuschreibung kann entweder durch den Forscher vorgenommen werden, da jeder Experte zu einem gewissen Grad das Konstrukt des Forschungsinteresses ist (vgl. Meuser/Nagel 1991: 443), oder durch gesellschaftliche Verhältnisse. Doch wenn der Expertenstatus allein vom Forschungsinteresse abhängt, dann wäre jeder Interviewpartner

per Definition ein Experte. Deshalb ist es notwendig, sich dem Expertenstatut auf andere Art zu nähern (vgl. Liebold/Trinczek 2002: 37).

- Ein wissenssoziologischer Expertenbegriff grenzt den Experten vom Laien über bestimmte Wissensbestände ab. Gläser und Laudel (2004: 10/Hervorheb. i.O.) etwa begreifen Experten als „*Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen [...]*“. Doch auch diese Herangehensweise greift zu kurz, weshalb Bogner und Menz (2002a: 43) dafür plädieren, nicht vorrangig real existierende Kompetenzdifferenzen und Exklusivität von Wissen als entscheidende Abgrenzungskriterien zu betrachten, sondern die soziale Relevanz von Wissen.

Experten sollten damit nicht nur als Produkt des Forschungsinteresses oder über einen bestimmten Wissensbestand bestimmt werden (vgl. Bogner/Menz 2002a: 66). Vielmehr gilt es Expertinnen und Experten als Personen zu begreifen, die sich „die Möglichkeit geschaffen haben, mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld [...] sinnhaft und handlungsleitend zu strukturieren“ (Bogner/Menz 2004: 13). Die Handlungsorientierungen, das Wissen und die Einschätzungen von Experten prägen die Handlungsbedingungen anderer Akteure und weisen deshalb soziale Relevanz auf (vgl. Bogner/Menz 2002a: 45). Im Gegensatz zu Gläser/Laudel wird in diesem Verständnis der soziale Status des Experten als wichtig erachtet, womit Experten Angehörige einer Funktionselite innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes sind: Experten tragen Verantwortung für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung und sie verfügen über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse (vgl. Meuser/Nagel 1991: 443f.; Liebold/Trinczek 2002: 37f.; Pfadenhauer 2002: 117). Experten haben also durch ihr Wissen und ihre Position in einer Organisation Einfluss. Dies bedeutet auch, dass weder die Person des Experten, noch seine Biografie interessieren, sondern die durch sie verkörperten organisationalen und institutionellen Strukturen, Phänomene und Zusammenhänge (vgl. Meuser/Nagel 1991: 449; Liebold/Trinczek 2002: 38-41; Lamnek 2002: 176; Schmid 1995: 310). Durch die Interviews sollen „ihre Perspektive auf das Handlungsfeld, ihre zugrunde liegenden Orientierungen und Handlungsmuster“ (Liebold/Trinczek 2002: 58) erhoben werden. Ein Experteninterview ist nicht eine reine Wissensabfrage und an der Teilhabe an exklusivem Expertenwissen orientiert. Vielmehr stehen die kommunikative Erschließung und analytische Rekonstruktion von subjektiven Wissensbeständen, Relevanzstrukturen, Sichtweisen, Interpretationen und Routinen im Zentrum. Es geht also um „Deutungswissen“, welches durch Datenerhebung und -auswertung konstruiert wird (vgl. Bogner/Menz 2002a: 37f., 43f.; 2004: 13; Meuser/Nagel 1991: 452f.).

Die *Auswahl von Interviewpartnern* kann mittels Reputations-, Entscheidungs- oder Positionstechnik vorgenommen werden (vgl. Schmid 1995: 315). Für die vorliegende Studie wurde die Positionstechnik gewählt, mit welcher die zu interviewenden Experten gemäss ihrer formalen Position in den untersuchten Organisationen ermittelt werden. Konkret ausgewählt wurden die Geschäftsführer (respektive deren Stellvertreter) und die Vorsitzenden der vier

Presseräte. Durch die unterschiedliche Organisationsweise der einzelnen Räte unterscheiden sich die Funktionsbezeichnungen der interviewten Personen aber teilweise. Namentlich wurden die folgenden Personen interviewt (siehe Abb. 20):

**Abb. 20: Interviewte Experten**

Land/Presserat	Person	Funktion
Deutschland: Deutscher Presserat (DPR)	Manfred Protze	zum Zeitpunkt des Interviews: Vorsitzender des Beschwerdeausschusses 1; derzeit: Sprecher des Presserates
	Lutz Tillmanns	Geschäftsführer des Presserates
Grossbritannien: Press Complaints Commission (PCC)	Robert Pinker	Former Chairman PCC; PCC Consultant
	William Gore	Assistant Director PCC
Irland: Press Council of Ireland (PCI) and Office of the Press Ombudsman (OPO)	Thomas Mitchell	Chairman PCI
	John Horgan	Press Ombudsman
Schweiz: Schweizer Presserat (SPR)	Dominique von Burg	Präsident des Presserates
	Martin Künzi	Sekretär des Presserates

Quelle: Eigene Darstellung

Der *Leitfaden*, der den Interviews zugrunde liegt, gibt die abzudeckenden Themen vor und enthält mögliche Fragen, doch stellt er kein zwingendes Ablaufmodell dar, das dem Interviewten aufgezwungen werden soll. Vielmehr belässt er dem Interviewer Flexibilität und Entscheidungsfreiheit bezüglich Fragenreihenfolge und Frageform (vgl. Kvale 1996: 27, 129; Meuser/Nagel 1991: 449; Gläser/Laudel 2004: 138; Stroh 2000: 207; Patton 2002: 342; King 1994: 19; Liebold/Trinczek 2002: 45; Hopf 1995: 177; 2004: 351). Der Leitfaden übersetzt die Forschungsfragen in Interviewfragen und ist das Resultat theoretischer Vorüberlegungen. Die Themen stammen folglich aus der bestehenden Literatur, dem Vorwissen des Forschers und informeller Vorarbeit (vgl. Gläser/Laudel 2004: 138; Liebold/Trinczek 2002: 43; King 1994: 19). Der Leitfaden, der in dieser Untersuchung zum Einsatz kam (siehe Abb. 21; ausführliche Version siehe Anhang 3), wurde vorgängig mit anderen Forschern besprochen, um missverständliche Fragen zu eruieren und den Ablauf der Themen zu optimieren. Während der Interviews wurde darauf geachtet, erst über Strukturen, Prozesse und Begründungen für deren Implementation zu sprechen, ohne dass vom Interviewer bereits ein möglicher Zusammenhang mit der Organisationsumwelt angesprochen wurde. Erst im zweiten Teil des Interviews wurden Fragen nach der Umwelt thematisiert, bevor im dritten Teil die beiden Themen explizit verknüpft wurden. Mit diesem Vorgehen sollte verhindert werden, dass die Interviewten organisationale Strukturen und Prozesse nur deshalb mit Umweltaanforderungen begründen, weil dies von ihnen erwartet wurde.



**Abb. 21: Struktur des Leitfadens**

Themenblöcke	Behandelte Aspekte
Strukturen und Prozesse	Gründung und Reorganisation des Presserates Begründungen für Strukturen und Prozesse des Presserates
Umwelt	Kontakt mit anderen Organisationen/Stakeholdern Erwartungen an den Presserat Umgang mit Erwartungen
Strukturen, Prozesse und Umwelt	Einfluss der Umwelt auf Strukturen und Prozesse des Presserates Beeinflussung der Umwelt

Quelle: Eigene Darstellung

Die Interviews für diese Studie wurden zwischen Anfang März und Ende April 2008 durchgeführt und dauerten zwischen 50 und 120 Minuten. Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet.

### 5.3 Methoden der Datenauswertung

Durch die Auswertung werden Daten zu Erkenntnissen (vgl. Patton 2002: 432). Für die Datenauswertung muss zuerst die Entscheidung getroffen werden, ob das Datenmaterial wortgetreu, interpretativ oder reflexiv analysiert werden soll (vgl. Mason 2002b: 149): Eine *wortgetreue* Analyse („literal reading“) interessiert sich allein für die manifesten Inhalte, z. B. bestimmte Passagen in Dokumenten oder Aussagen von Experten, und bleibt damit letztlich deskriptiv (vgl. Patton 2002: 478). Eine *interpretative* Analyse des Datenmaterials geht darüber hinaus, indem der Forscher hinter den Text zu schauen versucht und dadurch Bedeutungen und Erkenntnisse konstruiert, Erklärungen anbietet und Schlussfolgerungen zieht. „The interpreter goes beyond what is directly said to work out structures and relations of meaning not immediately apparent in the text“ (Kvale 1996: 201). Eine *reflexive* Analyse schliesslich macht zusätzlich die Rolle des Forschers in der Datenerhebung und -auswertung zum Thema der Untersuchung. Für den ersten Teil der Untersuchung, die Darstellung der formalen Strukturen und Prozesse von Presseräten, werden die ausgewählten Dokumente lediglich deskriptiv ausgewertet. Für den zweiten empirischen Schritt, die Rekonstruktion von Gründen für implementierte Strukturen und Prozesse, werden Dokumente und Interviews hingegen auch im interpretativen Sinne ausgewertet.

Zur qualitativen Auswertung von Dokumenten und Interviews existiert eine grosse Anzahl von Verfahren, darunter auch die narrative Analyse. Für publizistik- und kommunikationswissenschaftliche Fragestellungen auf der Makro- und Mesoebene indes bieten sich in erster

Linie drei Verfahren an, die hier als Zusammenfassung, Explikation und Kategorisierung bezeichnet werden sollen:<sup>9</sup>

*Zusammenfassung* meint, dass das Material so reduziert wird, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben und ein Abbild des Ausgangsmaterials darstellen. Die Zusammenfassung „bietet sich immer dann an, wenn man nur an der inhaltlichen Ebene des Materials interessiert ist und eine Komprimierung zu einem überschaubaren Kurztext benötigt“ (Mayring 2004: 472). In mehreren Reduktionsschritten werden die Inhalte paraphrasiert, verallgemeinert sowie inhaltsgleiche Paraphrasen und sich aufeinander beziehende Paraphrasen zusammengefasst (vgl. Mayring 2007: 61). *Explikation* stellt das genaue Gegenteil dar, indem an einzelne Textpassagen zusätzliches Material herangetragen wird, um das Verständnis zu erweitern und die Textstellen zu deuten (vgl. Mayring 2007: 58, 77). *Kategorisierung* schliesslich will bestimmte Aspekte anhand von induktiv oder deduktiv entwickelten Kategorien aus dem Datenmaterial herausfiltern. „The central idea [...] is that the researcher applies a uniform set of indexing categories systematically and consistently to their data“ (Mason 2002b: 150f.). Die Kategorien können sich dabei nach Mayring (2007: 59, 85-99) auf vier verschiedene Aspekte der Texte beziehen:

- Formale Kategorisierung: die syntaktische, thematische, semantische oder dialogische Struktur des Textes soll herausgearbeitet werden;
- Inhaltliche Kategorisierung: bestimmte Themen und Inhalte sollen aus dem Text extrahiert und zusammengefasst werden;
- Typisierende Kategorisierung: besonders markante oder interessante Ausprägungen und Merkmale sollen genauer beschrieben werden;
- Skalierende Kategorisierung: bestimmte Teile des Materials sollen auf einer (Ordinal-) Skala eingeschätzt werden.

---

<sup>9</sup> Damit unterscheidet sich diese Klassifizierung von bestehenden in mehreren Punkten. 1) Mayring (2002: 114-121; 2004: 472f.; 2007: 56-99) unterscheidet Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung, wobei letztere lediglich mit deduktiven Kategorien arbeitet, die induktive Kategorienbildung aber mit der Zusammenfassung in Verbindung gebracht wird. Hier hingegen wird die Kategorisierung als ein Verfahren betrachtet, das sowohl induktiv als auch deduktiv vorgehen kann. 2) Kvale (1996: 187) unterscheidet zwischen meaning condensation (Zusammenfassung), meaning categorization (Kategorisierung) und meaning interpretation (Interpretation) als Auswertungsverfahren (zudem nennt er noch die narrative Analyse). Allerdings setzt er meaning categorization mit dem von Mayring als skalierende Strukturierung bezeichneten Verfahren gleich und schliesst damit nicht auf eine Quantifizierung bedachte Kategorisierungsverfahren faktisch aus (Kvale 1996: 192). Dem wird hier nicht gefolgt. Zudem spricht Kvale (1996: 193) sowohl meaning categorization (Kategorisierung) als auch meaning condensation (Zusammenfassung) den interpretativen Charakter ab und sieht diese Verfahren (anders als meaning interpretation) auf eine Deskription beschränkt. Auch diese Ansicht wird hier nicht geteilt. 4) Mason (2002b: 150) nennt die Kategorisierung categorical indexing, King (1994: 26) spricht vom template approach, da vor der Interpretation ein induktiv oder deduktiv entwickeltes Kategorienschema auf den Text angewendet wird. 5) Gläser/Laudel (2004: 43f.) differenzieren zwischen (induktivem oder deduktivem) Kodieren (was letztlich einer Kategorisierung entspricht) und der qualitativen Inhaltsanalyse. Diese Unterscheidung wird hier als nicht überzeugend verworfen.

Bei einer deduktiven Kategorienbildung werden die Kategorien theoriegeleitet entwickelt und an das Datenmaterial herangetragen. Anhand eines aus Fragestellung, theoretischen Überlegungen und Forschungsstand entstandenen Kategorienschemas oder Analyserasters wird das Material durchgearbeitet und die Textpassagen den jeweiligen vorher festgelegten Kategorien zugeordnet. Ein induktives Vorgehen hingegen entwickelt die Kategorien schrittweise aus dem Datenmaterial. Dabei wird möglichst textnah vorgegangen. Nach der Durcharbeitung eines Teils des Materials ist es notwendig, die Kategorien zu überarbeiten und definitiv festzulegen (vgl. Mayring 2007: 74ff.; Mason 2002b: 159ff.; Lamnek 2005: 506). Induktives und deduktives Vorgehen schliessen sich nicht völlig aus. Einerseits bestehen auch bei einer Entwicklung von Kategorien aus dem Datenmaterial immer bereits theoretische Vorannahmen oder das Material ist – etwa bei Interviews – bereits durch den Leitfaden als Erhebungsinstrument vorstrukturiert. Andererseits können theoretisch abgeleitete Kategorien sehr allgemein und „empirisch leer“ sein (sensitizing concepts) und lediglich als Heuristik dienen, um aus dem Datenmaterial empirisch gehaltvolle Kategorien zu entwickeln (vgl. Kelle/Kluge 1999: 59-62). „[...] the function of the categories is to focus and organize the *retrieval* of sections of text [...] for the purpose of some form of further analysis [...]“ (Mason 2002b: 151/Hervorheb. i.O.). Die den jeweiligen Kategorien zugeordneten Textstellen werden nach der Kategorisierung miteinander und mit anderen Kategorien bezüglich ihres Inhaltes vergleichend betrachtet. Auf Grundlage dieses Vergleichs sollen Strukturen und Muster im Datenmaterial identifiziert werden (vgl. Patton 2002: 453, 463; Mason 2002b: 156f.; Kelle/Kluge 1999: 57). Für die vorliegende Untersuchung wurden verschiedene Kategorisierungsverfahren eingesetzt, die im Folgenden genauer erläutert werden.

### 5.3.1 Qualitative Dokumentenanalyse: Quellenkritik und Auswertung

Die zur Auswertung ausgewählten Dokumente dürfen nicht als „wahres“ Abbild einer objektiven Realität behandelt werden und sind lediglich in sehr eingeschränktem Masse ein Beleg für die in ihnen angesprochenen Sachverhalte. Dokumente stellen eine Konstruktion von Wirklichkeit dar und sind innerhalb eines bestimmten Kontextes durch bestimmte Personen entstanden. „Literal ‚readings‘ of [...] documents should not extend to treating them as though they are direct representations or reflections of ‚reality‘ or straightforward ‚factual records‘. Documents [...] are always constructed [...]“ (Mason 2002b: 107f.). Dies bedeutet, dass sich die Auswertung von Dokumenten selbst bei wortgetreuen Analysen auch mit dem Dokument selbst – dem Ausgangsmaterial – befassen muss (vgl. Silverman 2000: 826; 2001: 121f.; Mason 2002b: 106-110; Atkinson/Coffey 2004: 58f., 66, 73; Forster 1994: 149; Wolff 2004: 511; Mayring 2007: 46). Diese Analyse des Ausgangsmaterials, die aus der Geschichtswissenschaft stammende *Quellenkritik*, wird in (sozialwissenschaftlichen) Dokumentenanalysen oftmals übergangen. Grundsätzlich kann zwischen der äusseren und der inneren Quellenkritik unterschieden werden (vgl. Borowsky/Vogel/Wunder 1989: 160-174; Reh 1995: 212-218; Schade 2007: 55-59; Atteslander 1975: 76). Die äussere Quellenkritik soll Klarheit über Entstehungszusammenhang, Verfasser, Adressat und Herkunft des Dokuments schaffen. Die innere Quellenkritik befasst sich mit der „Auswertung [des/M.P.]

historisch-politischen Informationsgehalts“ (Reh 1995: 216) des Datenmaterials anhand eines der vorgestellten Verfahren, stellt also die eigentliche Interpretation des Dokumenteninhalts dar.

*Dokumentenanalyse 1 (DA1)*: Zur Untersuchung der formalen Strukturen und Prozesse von Presseräten wurde wie dargelegt Dokumente der Organisationen selbst, Rechtsdokumente sowie Sekundärliteratur erhoben (siehe Kapitel 5.2.1). Die Sekundärliteratur zu den einzelnen Presse- und Medienräten wurde durch Literaturrecherche beschafft. Die nicht-wissenschaftlichen Dokumente (z. B. Jahresberichte, Geschäftsordnungen, Satzungen und Selbstdarstellungen) stammen direkt von den untersuchten Organisationen und sind zumeist online über die offiziellen Websites verfügbar. Die in einigen Ländern existierenden Rechtsdokumente zu Presse- und Medienräten finden sich online entweder bei den zuständigen Ministerien oder den Räten selbst. Diese Dokumente wurden anhand einer deduktiven inhaltlichen Kategorisierung im Sinne eines „literal readings“ ausgewertet. Dazu wurde aus der Theorie ein Analyseraster erstellt (siehe Kapitel 4.3.1 und Abb. 22):

**Abb. 22:** Analyseraster DA1

Strukturen der Organisation
Jahr der Gründung/Reorganisation
Trägerschaft
Organe
Zuständigkeitsbereich
Rolle des Staates
Finanzielle Ressourcen (2006)
Personelle Ressourcen
Strukturen des Rates
Anzahl der Mitglieder
Amtszeit
Zusammensetzung
Ernennung der Mitglieder
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden
Prozess der Beschwerdebehandlung
Existenz eines Selbstbefassungsrechts
Phasen des Prozesses
Dauer des Prozesses (2006)
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)
Sanktionsmöglichkeiten

Quelle: Eigene Darstellung

Nicht für alle Presse- und Medienräte konnten mit den Dokumenten alle Kategorien bearbeitet werden, da entweder nur wenige Dokumente oder nur Dokumente in der jeweiligen Landessprache vorlagen und entsprechende Sprachkompetenzen fehlten.<sup>10</sup> Aus diesem Grunde wurde versucht, mit den einzelnen Selbstregulierungsorganisationen Kontakt aufzunehmen, um Lücken soweit möglich zu füllen und einen möglichst vollständigen Vergleich gewährleisten zu können. Da bei diesem ersten Untersuchungsschritt lediglich ein „literal“ und kein „interpretative reading“ angestrebt wurde, dürfte dieses Ausweichen auf eine andere Methode zugunsten einer Berücksichtigung aller Presse- und Medienräte in EU- und EFTA-Staaten vertretbar sein. Leider war es trotz mehrfacher Versuche nicht möglich, Kontakt mit den Verantwortlichen in Litauen, Malta, Polen, Schweden und der Slowakei herzustellen, weshalb die Daten zu den Presse- und Medienräten in diesen Ländern zum Teil Lücken aufweisen.<sup>11</sup> Alle Resultate wurden zum Zwecke einer kommunikativen Validierung den einzelnen Presse- und Medienräten zugestellt mit der Bitte, Fehlinterpretationen zu korrigieren. Dadurch war es möglich, einige Ungenauigkeiten zu beseitigen.

*Dokumentenanalyse 2 (DA2):* Die Analyse der Gründe für die Implementation von Strukturen und Prozessen stützt sich neben qualitativen Interviews mit Experten auf eine Auswertung zusätzlicher interner Dokumente und wissenschaftlicher Untersuchungen (siehe Kapitel 5.2.1). Während die Sekundärliteratur durch eine Literaturrecherche beschafft wurde, stammen die nicht-wissenschaftlichen Dokumente direkt von den untersuchten Presseräten, von staatlichen Stellen oder aus Bibliotheken. Die unwissenschaftlichen Traditionsdokumente (Chroniken, Jahresberichte) und zufälligen Überreste (Artikel aus Verbandszeitschriften, parlamentarische Berichte, Reglemente) wurden öffentlich publiziert und konnten in Bibliotheken oder über Websites beschafft werden. Bei den systematischen Überresten (Sitzungsprotokolle, Korrespondenz u. Ä.) handelt es sich häufig um interne Dokumente, welche zum Zeitpunkt der Erstellung nicht für die Öffentlichkeit gedacht war.<sup>12</sup>

Zur Auswertung wurde mit dem Ziel einer interpretativen Analyse eine induktive inhaltliche Kategorisierung durchgeführt. Dabei handelt es sich um dasselbe Verfahren, welches auch bei der Auswertung der qualitativen Interviews zur Anwendung kam. Das genaue Vorgehen wird deshalb in Kapitel 5.3.2 erläutert.

### 5.3.2 Qualitative Interviews: Auswertung

Das Ziel der Interviewauswertung besteht darin, durch Vergleiche verschiedener Interviews das „Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten [und so/M.P.] Aussagen über [...] ge-

<sup>10</sup> Insbesondere die Untersuchung der Presse- und Medienräte in Bulgarien, Island, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Spanien (national und Katalonien) sowie Zypern war hiervon betroffen.

<sup>11</sup> Im Falle Litauens und Schwedens konnte dies dank Hilfe aus der Wissenschaft kompensiert werden.

<sup>12</sup> Indes wurden praktisch alle Sitzungsprotokolle des Schweizer Journalistenverbands „Impressum“ (vormals Verband Schweizer Presse, Verband Schweizer Journalisten und Schweizer Verband der Journalistinnen und Journalisten), welcher den Presserat in der Schweiz gegründet hat, im Verbandsorgan (Die Schweizer Presse, Journalisten Zeitung, TELEX SVJ) publiziert.

meinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser/Nagel 1991: 452). Folglich wird über eine wortgetreue Analyse hinausgegangen und interpretativ herausgearbeitet, welche Bedeutung die Aussagen der Expertinnen und Experten haben (vgl. Mason 2002b: 78). Dies ist auch notwendig, da es zu kurz greifen würde, die Aussagen voraussetzungslos als Fakten und die Experten als Lieferanten objektiver Informationen zu sehen (vgl. Bogner/Menz 2002b: 16; 2004: 21). „The goal is to show how interview responses are produced in the interaction between interviewer and respondent, without losing sight of the meanings produced or the circumstances that mediate the meaning-making process“ (Holstein/Gubrium 2004: 156).

Die Auswertung qualitativer Interviews – und damit auch von teilstandardisierten Interviews mit Expertinnen und Experten – bedingt eine *Transkription* der Daten, d. h. eine Übertragung von der gesprochenen in die schriftliche Sprache. Dabei von einer Datenaufbereitung zu sprechen beinhaltet die Gefahr zu übersehen, dass die Selektion, wie und wie vollständig transkribiert wird, bereits Implikationen für die Interpretation der Daten hat, und dass es keine wahre, objektive Verschriftlichung gibt (vgl. Kvale 1996: 165f.; Liebold/Trinczek 2002: 49; Mayring 2002: 89). Da bei einer inhaltlichen Kategorisierung die inhaltlich-thematische Ebene im Vordergrund steht und nicht die semantische Ebene, sprachliche Färbungen oder Emotionen interessieren, ist eine Übertragung in normale Schriftsprache ohne aufwendige Notationssysteme angebracht. Dabei wurde auch – ohne Veränderungen am Inhalt vorzunehmen – das gesprochene Wort redigiert. Ebenso wurde Wert auf eine vollständige Transkription gelegt, um nicht bereits in dieser Phase der Auswertung eine Selektion vorzunehmen (vgl. Kvale 1996: 170; Seidman 1998: 104; Mayring 2002: 89, 91; Meuser/Nagel 1991: 455; Liebold/Trinczek 2002: 48).

Nach der Transkription besteht die Auswertung aus zwei grundsätzlichen Schritten, die als *Setzung von Überschriften* und *Interpretation* bezeichnet werden können (vgl. Rubin/Rubin 2005: 201; Seidman 1998: 107; Gerson/Horowitz 2002: 217; Stroh 2000: 210f.). Die vorliegende Studie lehnt sich für die Auswertung an dem von Meuser und Nagel (1991) beschriebenen Verfahren an, verzichtet allerdings auf den Schritt der Paraphrase und arbeitet mit sprachlich bereinigten Interviewtranskripten.

Die Interviewtranskripte und die Dokumente der zweiten Dokumentenanalyse (DA2) wurden gemeinsam ausgewertet. Die *Setzung von Überschriften* besteht aus mehreren Unterschritten:

- Textpassagen werden mit Überschriften versehen. Dabei wird textnah vorgegangen und die Terminologie der Interviewten resp. der Verfasser aufgegriffen (vgl. Meuser/Nagel 1991: 457; Alemann/Tönnemann 1995: 137; Liebold/Trinczek 2002: 50; Bogner/Menz 2004: 23; Rubin/Rubin 2005: 201, 208). Da die Datenerhebung allerdings auf einem Leitfaden basiert, finden sich in den Transkripten auch immer wieder die vorgegebenen Themen (vgl. Liebold/Trinczek 2002: 50). In der Praxis entstehen die Überschriften folglich in einem Interaktionsprozess zwischen Theorie und Daten.

- Textpassagen zu ähnlichen Themen werden innerhalb der einzelnen Interviews resp. Dokumente zusammengestellt, womit eine Loslösung von der Chronologie des Interviews resp. des Dokumentes stattfindet. Dabei werden die induktiv erarbeiteten Überschriften vereinheitlicht, redundante Überschriften gestrichen und eine Hauptüberschrift formuliert (vgl. Meuser/Nagel 1991: 458; Alemann/Tönnemann 1995: 137; Liebold/Trinczek 2002: 50; Bogner/Menz 2004: 23; Schmidt 2004: 453).
- Textpassagen zu ähnlichen Themen aus verschiedenen Interviews resp. Dokumenten werden zusammengestellt, womit eine Loslösung von den einzelnen Interviews resp. Dokumenten stattfindet. Das gesamte empirische Material wird also unter verschiedenen thematischen Überschriften rearrangiert. Auch hier ist wiederum eine Vereinheitlichung der Überschriften notwendig (vgl. Meuser/Nagel 1991: 459; Alemann/Tönnemann 1995: 137; Liebold/Trinczek 2002: 50; Bogner/Menz 2004: 23; Rubin/Rubin 2005: 208).

Diese Setzung von Überschriften wurde mit der Software MAXQDA 2007 vorgenommen, welche eine Zuordnung von Überschriften zu Textpassagen und die Sortierung gemäss diesen Überschriften in übersichtlicher Weise erlaubt (vgl. Kuckartz 2007). Die induktiv erarbeiteten und vereinheitlichten Überschriften finden sich im Anhang (siehe Anhang 4).

Nach dieser Setzung von Überschriften liegt das gesamte Material nach thematischen Überschriften geordnet vor und steht für die *Interpretation* bereit, welche ebenfalls aus Unterschritten besteht:

- Beim thematischen Vergleich werden Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Widersprüche herausgearbeitet und verdichtet. Sowohl innerhalb als auch zwischen verschiedenen thematischen Überschriften werden die Textpassagen inhaltlich miteinander verglichen. Dabei gilt es, durch den Vergleich verschiedener Gruppen von Interviewten auch mögliche Muster und Grundtendenzen aufzudecken (vgl. Meuser/Nagel 1991: 461f.; Liebold/Trinczek 2002: 53f.; Alemann/Tönnemann 1995: 137; Seidman 1998: 107; Rubin/Rubin 2005: 201, 208; Lamnek 2005: 404).
- Die soziologische Konzeptualisierung dient der Loslösung von der Terminologie der Interviewten resp. der Verfasser. Die zuvor den Transkripten entnommenen Begriffe werden in theoretische Kategorien übersetzt, indem auf das theoretische Vorwissen zurückgegriffen wird (vgl. Meuser/Nagel 1991: 462; Alemann/Tönnemann 1995: 137). Indes finden sich durch den Leitfaden bereits eine Reihe theoretischer Begriffe in den Texten selbst.
- Den Abschluss bildet eine theoretische Generalisierung, um Typologien zu erarbeiten und die Resultate in einen grösseren Zusammenhang zu stellen (vgl. Meuser/Nagel 1991: 463f.; Alemann/Tönnemann 1995: 137; Rubin/Rubin 2005: 224).

Diese ausführliche Dokumentation der verwendeten Verfahren sowohl der Datenerhebung als auch der Datenauswertung soll eine Beurteilung der Güte dieser Studie erlauben. Zudem wurden die verwendeten Zitate aus Interviews den Experten und aus organisationsinternen

Dokumenten den Verantwortlichen bei den einzelnen Presseräten aus ethischen Gründen zur Autorisierung vorgelegt und dabei gleichzeitig kommunikativ validiert.

Die Darstellung der Resultate, die auf Basis der beiden Dokumentenanalysen und der Interviews erarbeitet wurden, erfolgt in den nächsten beiden Kapiteln. Dabei steht ein deskriptiver Überblick über die formalen Strukturen und Prozesse europäischer Presseräte am Anfang (siehe Kapitel 6). Die vier tiefer gehend analysierten Räte werden daran anschliessend einzeln und vergleichend dargestellt (siehe Kapitel 7).



## 6 Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten

Das folgende Kapitel widmet sich der Beantwortung der ersten Fragestellung, wie die formalen Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten in Europa ausgestaltet sind. Ziel ist es, die formalen Strukturen und Prozesse dieser Selbstregulierungsorganisationen zu beschreiben und mittels eines einheitlichen Analyseinstruments zu erfassen. Die Analyse-dimensionen wurden wie bereits erläutert zu drei Themenbereichen gebündelt. Fokussiert wird auf die Strukturen der Organisation als Ganzes, die Strukturen des Presserates selbst und den Prozess der Beschwerdebehandlung (siehe Kapitel 4.3.1). In der Untersuchung wurden sämtliche Presse- und Medienräte in EU- und EFTA-Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Resultate basieren auf einer Analyse von Dokumenten mittels einer deduktiven inhaltlichen Kategorisierung. Da die Datenlage in einigen Fällen als eher schlecht zu bezeichnen ist und auch aktive Nachfragen bei den Organisationen erfolglos blieben, ergeben sich in der folgenden Darstellung zum Teil Lücken (zu Fallauswahl, Datenproblemen sowie Methoden der Datenerhebung und -auswertung siehe Kapitel 5). Während in Kapitel 6.1 die einzelnen Presseräte dargestellt werden, folgt in Kapitel 6.2 ein kurzer Vergleich dieser Selbstregulierungsorganisationen. Die zweite Fragestellung, wie sich formale Strukturen und Prozesse erklären lassen und inwiefern diese eine organisationale Reaktion auf perzipierte institutionelle Anforderungen darstellen, ist dann Thema des nächsten Kapitels.

### 6.1 Darstellung europäischer Presse- und Medienräte

#### 6.1.1 Belgien: Raad voor de Journalistiek & Conseil de Déontologie Journalistique

In Belgien existiert kein Presserat auf nationaler Ebene, sondern die Selbstregulierung der Medien findet – analog zur staatlichen Medienregulierung – auf Ebene der verschiedenen (Sprach-)Gemeinschaften statt. Der *Raad voor de Journalistiek* (RvdJ) ist der Presserat der Flämischen Gemeinschaft. Gegründet wurde die Organisation 2002. Zu unterscheiden sind die „Vereniging voor de Raad voor de Journalistiek“ (eine „Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht“, also eine Non-Profit-Organisation), der eigentliche Rat und das von einem Generalsekretär geleitete Sekretariat. Die Trägerschaft der Vereinigung besteht auf Journalisten- und Verlegerverbänden, Rundfunksendern und der audiovisuellen Produktions-industrie. Der Generalsekretär amtiert zugleich als Ombudsman. Der RvdJ ist für alle Medien zuständig und verfügt über ein jährliches Budget von € 160'000, das je zur Hälfte von den Medienunternehmen und den Journalistenverbänden getragen wird. Der Anteil der Journalistenverbände wird diesen jedoch aus dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellt. Vom Generalsekretär abgesehen, verfügt das Sekretariat noch über einen Sekretär. Der Rat selbst besteht aus 18 für vier Jahre bestimmten Mitgliedern – je sechs Journalisten, Vertreter von Verlagen und Rundfunkunternehmen sowie Unabhängige. Ernannt werden die Mitglieder von der Generalversammlung der Vereinigung, der Generalsekretär vom Vorstand der Vereinigung. Aus ihrer Mitte wählen die Ratsmitglieder einen Vorsitzenden. Beschwerden können von Betroffenen beim RvdJ binnen 30 Tagen nach Publikation eingereicht werden.

Nach der Eingangsbestätigung versucht der Ombudsman das Problem durch ein Mediationsverfahren zu lösen. Nur wenn dieses scheitert, wird ein eigentliches Beschwerdebehandlungsverfahren eingeleitet. Dabei wird zuerst eine Stellungnahme des betreffenden Mediums eingeholt. Anschliessend wird eine Kommission gebildet (je ein Journalist, Unternehmensvertreter und Unabhängiger), welche sich der Beschwerde annimmt und eine Anhörung durchführt. Der Rat entscheidet schliesslich auf Basis eines Berichts der Kommission. Als Sanktion steht dem RvdJ die öffentliche Rüge zur Verfügung. Nur selten wird vom fehlbaren Medium die Publikation der Rüge verlangt. Das gesamte Verfahren dauert rund 120 Tage. Im Jahr 2006 wurden 42 Beschwerden eingereicht und 42 Entscheidungen gefällt. Der RvdJ befasst sich indes nicht nur mit Beschwerden, sondern kann auch von sich aus die Initiative ergreifen und einen Fall untersuchen.

**Abb. 23:                    Belgien: Raad voor de Journalistiek**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	2002
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände, Rundfunksender, Audio-visuelle Produzenten
Organe	Vereinigung (Vereniging) mit Vorstand, Presserat, Beschwerdekommision, Sekretariat mit Generalsekretär/Ombudsman
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	finanzielle Beteiligung (zahlt Anteil der Journalistenverbände)
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 160'000; finanziert durch Medienunternehmen (50 %) und Journalistenverbände (50 %)
Personelle Ressourcen	Sekretariat mit Generalsekretär (Vollzeit) und Sekretär (60 %)
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	18 Mitglieder; Beschwerdekommisionen: 3 Mitglieder
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	6 Unternehmensvertreter, 6 Journalisten, 6 Unabhängige; Beschwerdekommisionen: 1 Unternehmensvertreter, 1 Journalist, 1 Unabhängiger
Ernennung der Mitglieder	Mitglieder ernannt durch Generalversammlung der Vereinigung; Generalsekretär ernannt durch Vorstand der Vereinigung
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 30 Tagen (nur Betroffene); 2) Eingangsbestätigung binnen 8 Tagen; 3) zuerst Vermittlung durch Ombudsman (Generalsekretär); bei Scheitern: 4) Stellungnahmen einholen; 5) Anhörung durch Kommission; 6) Bericht durch Kommission; 7) Entscheidung des Rates auf Basis des Berichtes
Dauer des Prozesses (2006)	123 Tage (Durchschnitt)

Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 42 Beschwerden (hängig aus Vorjahr: 19) Output: 42 Verfahren (hängig Ende Jahr: 19); von den 42 behandelten Fällen: 11 Einigungen, 5 unzulässig, 4 zurückgezogen, 18 Entscheidungen (davon 8 stattgegeben)
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Rüge (Abdruck Rüge wird nur selten verlangt)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Flip Voets (Generalsekretär und Ombudsman RvdJ)

In der Französischen Gemeinschaft existiert derzeit noch kein Presserat, doch existieren Pläne von staatlicher Seite (konkret: vom Ministère de la Culture et de l'Audiovisuel), zusammen mit Journalistenverbänden und Medienunternehmen einen *Conseil de Déontologie Journalistique* (CDJ) einzurichten. Insofern kann von Co-Regulierung gesprochen werden. Wie der RvdJ wäre dieser neue Rat für alle Medien zuständig und würde über ein Budget von € 160'000 verfügen, das je zur Hälfte von den Medienunternehmen und den Journalistenverbänden getragen wird. Der Anteil der Journalistenverbände würde auch hier aus dem Staatshaushalt beglichen. Geplant ist, dass der CDJ sich aus 20 Mitgliedern zusammensetzt (sechs Journalisten, zwei Chefredaktoren, sechs Eigentümervertreter und sechs Unabhängige). Weitere Details sind noch nicht ausgearbeitet worden. Vorgesehen ist allerdings, dass der Rat über ein Selbstbefassungsrecht verfügen soll und als Sanktion der Abdruck einer Rüge verlangt werden kann.

**Abb. 24: Belgien: Conseil de Déontologie Journalistique (geplant)**

Strukturen der Organisation	
Organe	Instance d'Autorégulation de la Déontologie Journalistique (IADJ); Conseil de Déontologie Journalistique (CDJ)
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	basierend auf Gesetz; finanzielle Beteiligung (zahlt Anteil der Journalistenverbände)
Finanzielle Ressourcen	€ 160'000; finanziert durch Medienunternehmen (50 %) und Journalistenverbände (50 %)
Personelle Ressourcen	Sekretär
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	20 Mitglieder
Zusammensetzung	6 Unternehmensvertreter, 2 Chefredaktoren, 6 Journalisten, 6 Unabhängige
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Elisa Vainsel (Ministère de la Culture et de l'Audiovisuel)

### 6.1.2 Bulgarien: Национален Съвет За Журналистическа Етика

Die 2005 gegründete Stiftung *Национален Съвет За Журналистическа Етика* (National Council for Journalistic Ethics) verfügt über zwei Ethikkommissionen zur Behandlung von Beschwerden. Getragen wird die Stiftung von Journalisten-, Verleger- und Rundfunkverbänden sowie NGOs. Die Geschäfte werden von einem Geschäftsführer (Executive Director) und seinen Mitarbeitern geleitet, die zusammen eine Art Geschäftsstelle bilden (Executive Body). Zuständig ist die Stiftung für alle Medien: eine Kommission nimmt sich der Printmedien und deren Onlineausgaben, eine Kommission den Rundfunksendern und deren Onlineangeboten an. Das Budget der Organisation wird von den Gründungsorganisationen finanziert. Beide Kommissionen setzen sich aus je zwölf Mitgliedern zusammen, und zwar aus je vier Journalisten, Vertretern der Eigentümer (Verleger respektive Rundfunkunternehmen) und Unabhängigen. Die Eigentümervetreter werden durch ihre Verbände entsandt (Printmedien: drei durch den nationalen Verlegerverband, einer durch den regionalen Verlegerverband; Rundfunk: drei durch den Rundfunkanbieterverband, einer durch den Public Service); die Vertreter der Journalisten werden durch eine Generalversammlung der Print- respektive Rundfunkjournalisten gewählt (Printmedien: Journalisten jedes Unternehmens entsenden pro 20 Vollzeitjournalisten einen Vertreter, der Journalistenverband erhält gleich viele Sitze; Rundfunk: Journalisten jedes Unternehmens entsenden pro 10 Vollzeitjournalisten einen Vertreter, der Journalistenverband und die Angestellten des Public Service enthalten je gleich viele Sitze). Die unabhängigen Mitglieder werden je zur Hälfte durch die journalistischen Kommissionsmitglieder und den nationalen Verlegerverband respektive den Rundfunkanbieterverband ernannt. Die Amtszeit beträgt zwei Jahre. Die Vorsitzenden werden von der jeweiligen Kommission aus ihrer Mitte gewählt. Beschwerden können von Betroffenen innerhalb von zwei Monaten eingereicht werden, woraufhin der Geschäftsführer eine Gültigkeitsprüfung vornimmt. Im Falle gültiger Beschwerden versucht der Geschäftsführer zusammen mit dem Vorsitzenden der zuständigen Kommission die Angelegenheit durch ein Vermittlungsverfahren zu lösen. Sollte dies scheitern, findet in der Kommission vor der Entscheidung eine Anhörung statt. Wird einer Beschwerde stattgegeben, so hat das betreffende Medium eine Rüge abzdrukken. Wird dem nicht Folge geleistet, droht ein öffentlicher Tadel durch die Stiftung.

**Abb. 25: Bulgarien: Национален Съвет За Журналистическа Етика**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	2005
Trägerschaft	Journalistenverband, Verlegerverband, Rundfunkverband, NGOs
Organe	Stiftung mit Stiftungsrat (Founding Board), zwei Ethikkommissionen (für Rundfunk resp. Printmedien), zwei Generalversammlungen der Journalisten, Geschäftsstelle mit Geschäftsführer
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen	finanziert durch Gründungsorganisationen

Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	je Kommission 12 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	je Kommission 4 Journalisten, 4 Verleger resp. Rundfunkmanagementvertreter, 4 Unabhängige
Ernennung der Mitglieder	Journalisten gewählt durch Generalversammlung Journalisten; Eigentümer ernannt durch ihre Verbände; je zwei Unabhängige ernannt durch Journalisten-Vertreter resp. Eigentümerverbände
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte der Kommission
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 2 Monaten (nur Betroffene); 2) Gültigkeitsprüfung durch Geschäftsführer; 3) Mediationsversuch durch Geschäftsführer und Vorsitzenden der jeweiligen Kommission; bei Scheitern: 4) Anhörung; 5) Entscheidung
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge (bei Weigerung: öffentlicher Tadel)

Quelle: Dokumentenanalyse

### 6.1.3 Dänemark: Pressenævnet

Der dänische *Pressenævnet* besteht seit 1992 und wird von Verlegerverbänden und den beiden öffentlichen Rundfunkorganisationen DR und TV2 getragen. Der Rat verfügt über ein Sekretariat mit drei Mitarbeitern und ist sowohl für Presse als auch für Rundfunk und Internet zuständig. Der *Pressenævnet* basiert auf einer gesetzlichen Grundlage, weshalb es sich um eine Form der Co-Regulierung handelt. Hintergrund der Entstehung des sogenannten „Media Liability Act“ (Medieansvarsloven) war, dass sich die Medienbranche nicht auf die Schaffung einer Selbstregulierungsorganisation einigen konnte. Auch wenn der *Pressenævnet* unabhängig arbeitet, so spielt der Justizminister doch eine wichtige Rolle: Er genehmigt die Statuten, ratifiziert den Ethikkodex und ernennt die Ratsmitglieder. Das Budget des Rates betrug 2006 DKK 1'955'329 (ca. € 260'000), welche durch einen in den Statuten vorgegebenen Verteilschlüssel von den verschiedenen Verbänden beigesteuert werden. Die für vier Jahre ernannten acht Mitglieder (zwei Journalisten, zwei Unternehmensvertreter, zwei Unabhängige sowie – als Vorsitzender und Vizevorsitzender – zwei Juristen) arbeiten in zwei Beschwerdekammern mit je vier Mitgliedern. Zwar ernennt der Justizminister die Mitglieder, doch werden diese vorgeschlagen durch den Journalistenverband (Journalisten), die Unternehmen (Chefredaktoren und Redaktionschefs), den Dänischen Rat für Erwachsenenbildung (unabhängige Mitglieder) sowie den Präsidenten des Obersten Gerichtshofes (Vorsitzender und Vizevorsitzender). Betroffene können ihre Beschwerde innerhalb von vier Wochen beim *Pressenævnet* einreichen (Beschwerden gegen die beiden Public-Service-Organisationen DR und TV2 müssen zuerst an diese gerichtet werden). Ist die Beschwerde berechtigt, so wird erst eine Stellungnahme des Mediums eingeholt, bevor – sofern nötig – eine mündliche Anhörung stattfindet. Kommt keine Einigung der Beschwerdeparteien zustande, fällt der Rat seine Entscheidung. Wird der Beschwerde stattgegeben, hat das betroffene Medium eine Rüge abzu-

drucken oder auszustrahlen. Der Rat kann auch Fälle in Eigeninitiative behandeln. Das Verfahren dauert in der Regel rund 80 Tage. 2006 gab es 177 Beschwerden. 171 Fälle wurden behandelt, wobei es zu 123 Entscheidungen des Rates kam.

**Abb. 26: Dänemark: Pressenævnet**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1992
Trägerschaft	Verlegerverbände, Public Service (DR und TV2)
Organe	Presserat (aufgeteilt in 2 Kammern), Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	gesetzliche Grundlage (Media Liability Act); Ernennung Mitglieder durch Justizminister; Justizminister setzt Statuten fest; Justizminister ratifiziert Ethikkodex
Finanzielle Ressourcen (2006)	DKK 1'955'329 (ca. € 260'000); finanziert durch Verbände (Prozentsatz vorgegeben durch Statuten: Danmarks Radio 29%, TV 2 21%, Danske Dagblades Forening 41%, Dansk Magasinpresses Udgeverforening 3%, Landsrepræsentationen for Danske Distriktsblade og Lokalaviser 3%, Dansk Fagpresse 3%)
Personelle Ressourcen	Sekretariat mit 3 Personen
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	8 Mitglieder; aufgeteilt in 2 Kammern mit je 4 Mitgliedern
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	2 Chefredaktoren, 2 Journalisten, 2 Unabhängige, Vorsitzender und Vizevorsitzender (Juristen); Kammern: 1 Chefredaktor, 1 Journalist, 1 Unabhängiger, 1 (Vize-)Vorsitzender
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Justizminister auf Vorschlag Journalistenverband (Dansk Journalistforbund), Medienunternehmen, Danish Council for Adult Education (Dansk Folkeoplysnings Samråd)
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Justizminister auf Vorschlag des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes (Danish Supreme Court); muss Jurist sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 4 Wochen (nur Betroffene; bei DR und TV2 muss die Beschwerde erst an den Sender gerichtet werden); bei berechtigten Beschwerden: 2) Stellungnahme Medium einholen; 3) u. U. mündliche Anhörung; wenn keine Einigung: 4) Entscheidung
Dauer des Prozesses (2006)	ca. 80 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 177 Beschwerden Output: 171 Verfahren: 48 Beschwerden abgewiesen, 123 Entscheidungen (69 abgelehnt, 54 stattgegeben, davon bei 34 Rügenabdruck verlangt)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge (bei Weigerung ist im Gesetz eine Geld- oder Gefängnisstrafe vorgesehen)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Sanne Godthaab Olesen (Leiterin Sekretariat Pressenævnet)

#### 6.1.4 Deutschland: Deutscher Presserat

Der *Deutsche Presserat* wurde 1956 gegründet und nach einer Krise 1985 reorganisiert (zu Entstehung, Entwicklung sowie Gründen für Strukturen und Prozesse siehe Kapitel 7). Seither existiert ein Trägerverein, dessen Mitglieder die vier Journalisten- und Verlegerverbände sind (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di). Der Trägerverein ist für rechtliche, finanzielle und personalpolitische Belange zuständig. Neben dem Trägerverein existieren das Plenum des Deutschen Presserates, mehrere Beschwerdeausschüsse sowie eine Geschäftsstelle mit einem Geschäftsführer und sechs Mitarbeitern. Der Deutsche Presserat ist lediglich für Printmedien und identische Onlineangebote zuständig. Eine Ausweitung auf die elektronische Presse insgesamt wird diskutiert. Das Budget von € 595'000 wird teilweise staatlich gedeckt (max. 49 %); der restliche Betrag stammt von den Trägerorganisationen. Das Plenum des Rates besteht aus 14 Journalisten und 14 Verlagsvertretern (also insgesamt 28 Mitgliedern), die von den Trägerorganisationen für zwei Jahre entsandt werden. Auf Vorschlag des Trägervereins wird ein Mitglied vom Plenum zum Sprecher gewählt. Aus der Mitte des Plenums werden zudem die je acht Mitglieder der beiden Beschwerdeausschüsse gewählt (je vier Journalisten und Verlagsvertreter). Die Ausschussvorsitzenden werden aus der Mitte des jeweiligen Ausschusses bestimmt. Seit wenigen Jahren existiert der Beschwerdeausschuss Redaktionsdatenschutz (fünf Mitglieder des Plenums sowie ein Vertreter der Anzeigenblattverlage). Dieser ist anstelle einer staatlichen Behörde für die Beachtung des Datenschutzes durch Redaktionen und Verlage zuständig. Auf diese Form der Co-Regulierung wird hier indes nicht vertieft eingegangen. Eine Beschwerde beim Presserat kann von jedermann innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung eingereicht werden; der Rat besitzt zudem ein Selbstbefassungsrecht. Bei eingegangenen Beschwerden prüft die Geschäftsstelle erst die Zuständigkeit, bevor zusammen mit dem Vorsitzenden des zuständigen Beschwerdeausschusses eine Vorprüfung durchgeführt wird. Ist ein Verstoss nicht auszuschliessen, wird ein Verfahren eingeleitet: Dabei wird eine Stellungnahme des Mediums eingeholt und der Fall schliesslich durch den Beschwerdeausschuss beraten und entschieden. Als Sanktionen kommen ein Hinweis, eine Missbilligung sowie eine nicht-öffentliche oder öffentliche (d. h. abzudruckende) Rüge in Frage (die Verlage haben entsprechende Verpflichtungen zum Rügenabdruck unterzeichnet). Das Verfahren dauert rund sechs bis 14 Wochen. Im Jahr 2006 wurden 954 Beschwerden eingereicht, wovon 761 in die Zuständigkeit des Rates fallen. 314 Verfahren wurden abgeschlossen.

**Abb. 27: Deutschland: Deutscher Presserat**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1956/1985
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände
Organe	Trägerverein mit Vorstand, Plenum des Deutschen Presserates, Beschwerdeausschüsse (2 allgemeine Ausschüsse, 1 Ausschuss Redaktionsdatenschutz), Geschäftsstelle mit Geschäftsführer

Zuständigkeitsbereich	Printmedien (inkl. identische Onlineangebote)
Rolle des Staates	finanzielle Beteiligung; Beschwerdeausschuss Redaktionsdatenschutz staatlich anerkannt/vorgeschrieben (Co-Regulierung)
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 595'000; finanziert durch den Staat (€ 178'000) und die Trägerorganisationen (€ 417'000; Journalistenverbände 25 % und Verlegerverbände 75 %)
Personelle Ressourcen	Geschäftsstelle mit Geschäftsführer und 6 Mitarbeitern
<b>Strukturen des Rates</b>	
Anzahl der Mitglieder	28 Mitglieder; aufgeteilt in 2 Beschwerdeausschüsse mit je 8 Mitgliedern; Beschwerdeausschuss Redaktionsdatenschutz: 6 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	14 Verlegervertreter, 14 Journalisten; Beschwerdeausschüsse: 4 Verlegervertreter, 4 Journalisten; Beschwerdeausschuss Redaktionsdatenschutz: 5 Plenumsmitglieder, 1 Vertreter Anzeigenblattverlage
Ernennung der Mitglieder	Mitglieder entsandt durch die 4 Trägerverbände (je 7 Mitglieder); Ausschussmitglieder gewählt aus der Mitte des Rates
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	Sprecher gewählt aus der Mitte des Rates (auf Vorschlag Trägerverein); Ausschussvorsitzende gewählt aus der Mitte der Beschwerdeausschüsse
<b>Prozess der Beschwerdebehandlung</b>	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 1 Jahr (jedermann berechtigt); 2) Feststellung der Zuständigkeit (Geschäftsstelle); 3) Vorprüfung (Geschäftsstelle mit Vorsitzendem Beschwerdeausschuss); wenn Verstoß nicht auszuschliessen, wird Verfahren eingeleitet; 4) Stellungnahme Medium einholen; 5) u. U. Vermittlungsversuch; 6) Beratung und Entscheidung durch Beschwerdeausschuss (bei unkomplizierten Beschwerden kann Vorsitzender des Ausschusses allein entscheiden)
Dauer des Prozesses (2006)	6-14 Wochen
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 954 Beschwerden (davon 761 zu prüfen) Output: 314 Verfahren (36 öffentliche Rügen, 6 nicht-öffentliche Rügen, 64 Missbilligungen, 65 Hinweise, 8 ohne Massnahme, 135 unbegründet)
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Rüge (mit Abdruck); nicht-öffentliche Rüge; Missbilligung; Hinweis

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Lutz Tillmanns (Geschäftsführer Deutscher Presserat)

### 6.1.5 Estland: Avaliku Sõna Nõukogu & Pressinõukogu

In Estland finden sich zwei Presseräte. Der *Avaliku Sõna Nõukogu* (ASN) wurde 1991 gegründet und 1997 reorganisiert. Ende 2001 kam es zu einer Krise und der Zeitungsverlegerverband sowie die Rundfunkveranstalter traten aus dem ASN aus. Je nach Partei lag dies an Missmanagement oder an der Kritikunfähigkeit der Medienunternehmen. 2002 nahm der ASN seine Arbeit ohne Beteiligung der Unternehmen wieder auf. Getragen wird der Rat von einer unabhängigen NGO, deren Mitglieder ihn auch finanzieren (€ 1'520 Budget). Zuständig ist



der ASN für alle Medien. Von den derzeit zehn Mitgliedern (maximal 17) stammt einer von einem Medienunternehmen, zwei sind Journalisten, drei Mitglieder sind in der Journalistenausbildung tätig und vier sind sonstige Unabhängige. Die Mitglieder werden von den Mitgliedsorganisationen der NGO entsandt; der Vorsitzende wird aus der Mitte des Rates gewählt. Nach der Einreichung einer Beschwerde, zu der jedermann berechtigt ist, wird eine Stellungnahme des betroffenen Mediums eingeholt, bevor der Rat eine Entscheidung trifft. Als Sanktion steht eine öffentliche Rüge (ohne Abdruckverpflichtung) zur Verfügung. Der ASN hat zusätzlich ein Selbstbefassungsrecht. Ein Beschwerdeverfahren dauert in der Regel ein bis drei Monate. 2006 wurden 19 Beschwerden eingereicht und acht Entscheidungen gefällt.

**Abb. 28:** Estland: Avaliku Sõna Nõukogu

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1991/1997/2002
Trägerschaft	NGO
Organe	Presserat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 1520; finanziert durch Mitgliedsorganisationen
Personelle Ressourcen	NGO hat einen Teilzeitangestellten
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	10 Mitglieder (max. 17)
Amtszeit	nicht limitiert
Zusammensetzung	1 Vertreter Medienverband, 2 Journalisten, 3 Journalistenausbildner, 4 weitere Unabhängige
Ernennung der Mitglieder	entsandt durch Mitgliedsorganisationen der NGO
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde (jedermann berechtigt); 2) Stellungnahme Medium einholen; 3) Entscheidung
Dauer des Prozesses (2006)	durchschnittlich 1-3 Monate (max. 6 Monate)
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 19 Beschwerden (6 abgewiesen weil nicht zuständig) Output: 8 Entscheidungen (3 abgelehnt, 3 stattgegeben, 2 allgemeine Stellungnahmen)
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Rüge (ohne Abdruck im Medium)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Urmas Loit (Mitglied ASN)

Der zweite Presserat, der Pressinõukogu, wurde 2002 vom Zeitungsverlegerverband (Eesti Ajalehtede Liit) nach dem Austritt aus dem ASN gegründet. Neben Presse und Internet ist der Pressinõukogu, der über ein Sekretariat mit einem Mitarbeiter verfügt, auch für den Public Service (nicht aber für den Privatrundfunk) zuständig. Finanziert wird der Rat durch die Mitglieder des Zeitungsverlegerverbandes sowie weitere im Rat vertretene Organisationen. Das Budget betrug 2003 rund € 8'400. Der Pressinõukogu besteht aus zehn für zwei Jahre durch den Zeitungsverlegerverband ernannten Mitgliedern (sechs Medienvertreter und vier Unabhängige). Der Vorsitzende wird aus der Mitte des Rates gewählt. Beschwerden können von Betroffenen binnen dreier Monate an den Sekretär gerichtet werden. Scheitert ein Einigungsversuch, so fällt der Rat eine Entscheidung. Als Sanktion steht der Abdruck einer Rüge zur Verfügung; ein Selbstbefassungsrecht hat der Pressinõukogu nicht. 2006 wurden 35 Beschwerden eingereicht und 27 Entscheidungen gefällt; der Prozess dauerte zwischen 20 Tagen und 1.5 Monaten.

**Abb. 29: Estland: Pressinõukogu**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	2002
Trägerschaft	Zeitungsverlegerverband
Organe	Presserat, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	Printmedien, Public Service, Internet
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2003)	€ 8'400; finanziert durch Mitglieder des Zeitungsverlegerverbandes und weitere im Rat vertretene Organisationen
Personelle Ressourcen	1 Sekretär
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	10 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	6 Medienvertreter (in der Regel Chefredaktoren), 4 Unabhängige
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Zeitungsverlegerverband
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 3 Monaten an Sekretär (nur Betroffene); 2) Einigungsversuch; bei Scheitern: 3) Entscheidung
Dauer des Prozesses (2006)	20 Tage bis 1.5 Monate
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 35 Beschwerden Output: 27 Entscheidungen (16 abgelehnt, 11 gutgeheissen)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Maige Prööm (Sekretärin Pressinõukogu)

### 6.1.6 Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto

Der finnische *Julkisen Sanan Neuvosto* (JSN; Council for Mass Media) wurde 1968 gegründet und 1998 reorganisiert. Er ist für alle Medien zuständig. Der Rat verfügt über ein Sekretariat mit 2,5 Stellen und ein Budget von € 175'138, welches über den „JSN kannatusyhdistys“ (Förderverein/Council for Mass Media Relief Association) von den Mitgliedsorganisationen (Rundfunksender, Rundfunk-, Verleger- und Journalistenverbände) und vom Staat beglichen wird. Der JSN setzt sich aus vier Vertretern der Medienunternehmen, drei Journalisten, drei Unabhängigen sowie dem Vorsitzenden zusammen (elf Mitglieder insgesamt). Die Amtsdauer beträgt drei Jahre. Unternehmensvertreter, Journalisten und Vorsitzender werden durch den Förderverein bestimmt. Diese acht Mitglieder wiederum ernennen die drei unabhängigen Mitglieder. Der Presserat kann nicht nur von sich aus Fälle aufgreifen, sondern es kann auch jedermann eine Beschwerde einreichen (sofern die von der Berichterstattung Betroffenen ihre Einwilligung geben). Beschwerden müssen binnen dreier Monate beim JSN eintreffen. Der Vorsitzende führt als Erstes eine Vorprüfung durch. Bei berechtigten Beschwerden kommt es zu einer Anhörung und zu einer anschließenden Entscheidung durch den Vorsitzenden oder den Rat. Wird einer Beschwerde stattgegeben, ist vom betroffenen Medium eine Rüge abzu drucken oder auszustrahlen. Beschwerdeverfahren dauerten 2006 durchschnittlich 83 Tage. Eingereicht wurden 2006 insgesamt 140 Beschwerden; 156 Fälle wurden behandelt, wobei es in 81 Fällen zu einem Urteil kam.

**Abb. 30: Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1968/1998
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände, Privatrundfunkverbände, Public Service und Privatsender
Organe	Förderverein, Presserat, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	finanzielle Beteiligung
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 175'138; finanziert via Förderverein durch Mitgliedsorganisationen (€ 96'090; 55 %) und Staat (€ 79'048; 45 %)
Personelle Ressourcen	2,5 Stellen
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	11 Mitglieder
Amtszeit	3 Jahre
Zusammensetzung	4 Unternehmensvertreter, 3 Journalisten, 3 Unabhängige, Vorsitzender (kann jeder der drei Gruppen angehören)
Ernennung der Mitglieder	Unternehmensvertreter und Journalisten ernannt durch Förderverein; Unabhängige ernannt durch den Rat
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Förderverein

Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 3 Monaten (jedermann berechtigt, sofern Betroffene zustimmen); 2) Vorprüfung durch Vorsitzenden; 3) Anhörung; 4) Entscheidung durch Vorsitzenden oder Rat
Dauer des Prozesses (2006)	83 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 140 Beschwerden Output: 156 Verfahren, davon 81 mit Entscheidung (64 abgelehnt, 17 gutgeheissen)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Ilkka Vänttinen (Sekretär JSN); für Hilfe bei der Übersetzung danke ich Catherina Bernaschina

### 6.1.7 Frankreich: Conseil de Presse

In Frankreich existiert zurzeit noch kein Presserat, doch gibt es Bestrebungen, einen für alle Medien zuständigen *Conseil de Presse* zu gründen. Ob diese Bemühungen erfolgreich sein werden und wann dieser Rat seine Arbeit aufnehmen wird, ist nicht absehbar. Vorgesehen ist, dass ein Verein gegründet wird, der über eine Generalversammlung (Assemblée Générale), ein Kollegium der Gründungsmitglieder (Collège des Fondateurs) und eine Geschäftsstelle (Bureau Exécutif) mit 3 festen Mitarbeitern verfügt. Das „Comité Délibératif“ stellt den eigentlichen Presserat dar und verfügt über mehrere Beschwerdekommisionen (Commissions Opérationnelles) sowie eine Berufungsinstanz (Chambre Supérieure). Die Initianten rechnen mit einem Budget von € 400'000, zu welchem der Staat beitragen soll. Zudem wird eine Form der Co-Regulierung angestrebt: Der Conseil de Presse soll entweder staatlich gegründet oder anerkannt werden. Auch sollen die Sanktionen staatlich gestützt werden. Das „Comité Délibératif“ soll aus 27 für drei Jahre gewählten Personen bestehen: je acht Journalisten, Unternehmensvertretern und Unabhängigen sowie drei staatlichen Vertretern (je ein Mitglied der beiden Parlamentskammern und ein Vertreter des Kommunikationsministeriums). Ein Teil der Mitglieder würde vom „Collège des Fondateurs“ bestimmt (fünf Vertreter von Verleger-/Medienunternehmerverbänden; sechs Vertreter von Journalistenverbänden; drei Vertreter verschiedener Interessengruppen, zwei Medienjuristen), die wiederum für ihre jeweilige Gruppe zusätzliche Mitglieder bestimmen sollen. Die staatlichen Vertreter würden von den Parlamentsausschüssen respektive dem Ministerium bestimmt. Beschwerden müssten erst an das betroffene Medium gerichtet werden. Wenn dies zu keiner Lösung führen sollte, könnte der Beschwerdeführer seine Beschwerde innerhalb von vier Monaten an den Conseil de Presse richten. Nach einer Vorprüfung würde eine Beschwerdekommision eine Untersuchung einleiten und einen Vermittlungsversuch vornehmen. Die Entscheidung würde dann vom „Comité“ gefällt, dem als Sanktion der Rügenabdruck zur Verfügung stünde. Die Beschwerdeparteien könnten zudem bei der „Chambre Supérieure“ Berufung einlegen.

**Abb. 31: Frankreich: Conseil de Presse (geplant)**

Strukturen der Organisation	
Organe	Assemblée Générale, Collège des Fondateurs, Comité Délibératif mit Commissions Opérationelles und Chambre Supérieur, Bureau Exécutif
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	Presserat staatlich gegründet; finanzielle Beteiligung; 3 staatliche Vertreter im Comité Délibératif
Finanzielle Ressourcen	€ 400'000 angestrebt; entweder ganz oder teilweise öffentlich finanziert (z. B. 50 % Staat, 37.5 % Verleger, 12.5 % Journalisten)
Personelle Ressourcen	3 Mitarbeiter
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	27 Mitglieder; Chambre Supérieur: 4 Mitglieder
Amtszeit	3 Jahre (Präsident: 1 Jahr)
Zusammensetzung	8 Verleger/Unternehmensvertreter, 8 Journalisten, 8 Unabhängige, 3 Vertreter der öffentlichen Hand; Chambre Supérieur: 1 Verleger, 1 Journalist, 1 Unabhängiger, Präsident
Ernennung der Mitglieder	Collège des Fondateurs bestimmt 5 Vertreter von Verleger-/Unternehmervereinigungen, 6 Vertreter von Journalistenverbänden, 3 Vertreter verschiedener Interessengruppen, 2 Medienjuristen; diese Mitglieder bestimmen jeweils die restlichen Mitglieder ihrer Gruppe (3 weitere Unternehmensvertreter, 2 weitere Journalisten, 3 weitere Unabhängige); Vertreter der öffentlichen Hand: 1 Senator und 1 Abgeordneter bestimmt von Parlamentsausschüssen; 1 Repräsentant des Kommunikationsministeriums
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	jährlich wechselnd zwischen Unternehmensvertretern, Journalisten und Unabhängigen
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde beim Medium; wenn keine Lösung: 2) Beschwerde an Geschäftsstelle (innerhalb von 4 Monaten nach Beschwerde beim Medium); 3) Vorprüfung; wenn gültig: 4) Untersuchung und Mediationsversuch durch Commission Opérationelle; 5) Comité Délibératif entscheidet; 6) Berufung möglich an Chambre Supérieur
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Nathalie Dollé

### 6.1.8 Grossbritannien: Press Complaints Commission

Ein Presserat existiert in Grossbritannien bereits seit 1953. Heftige Kritik von Öffentlichkeit und Politik hat indes zu dessen Schliessung und, auf Anfang 1991, zur Gründung einer Nachfolgeorganisation, der *Press Complaints Commission* (PCC), geführt (zu Entstehung, Entwicklung sowie Gründen für Strukturen und Prozesse siehe Kapitel 7). Die Organisation verfügt neben der eigentlichen Kommission, welche Beschwerden behandelt, über weitere Organe: ein Sekretariat mit 14 Mitarbeitern, das für die Finanzierung zuständige „Press Standards Board of Finance“ (Pressbof), eine „Appointments Commission“, ein „Code of

Practice Committee“ zur Überarbeitung der ethischen Richtlinien, sowie ein „Charter Compliance Panel“ und einen „Charter Commissioner“, welche die Beschwerdebehandlung und die Geschäftsführung durch die PCC regelmässig einer unabhängigen Prüfung unterziehen. Die Organisation verfügt über ein Budget von £ 1'824'606 (ca. € 2'293'000), das von den Verlagen getragen wird, und befasst sich ausschliesslich mit Printmedien sowie deren Onlineausgaben. Die PCC setzt sich aus sieben „senior editors“ (in der Regel Chefredaktoren) und zehn unabhängigen Mitgliedern, zu denen auch der Vorsitzende zählt, zusammen. Der Vorsitzende der PCC wird direkt durch das Pressbof ernannt. Die Amtszeit der 17 Mitglieder wird von der „Appointments Commission“ festgelegt (die Amtsdauer der unabhängigen Mitglieder beträgt in der Regel zwei Jahre), welche die Mitglieder auch ernennt (die Editors auf Vorschlag der Verbände, die Unabhängigen auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung). Die „Appointments Commission“ setzt sich aus dem Vorsitzenden der PCC, dem Vorsitzenden des Pressbof sowie drei unabhängigen Mitgliedern, die durch den Vorsitzenden der PCC ernannt werden, zusammen. Beschwerden, zu welchen in der Regel nur Betroffene berechtigt sind, müssen innerhalb von zwei Monaten eingereicht werden. Ist eine Beschwerde gültig, wird geprüft, ob ein Verfahren notwendig ist, oder ob direkt eine Entscheidung gefällt werden kann. Wird ein Verfahren eingeleitet, holt das Sekretariat zuerst eine Beschwerdeantwort des betroffenen Mediums ein und versucht die Angelegenheit durch eine Vermittlung zu lösen. Scheitert dies, trifft die Kommission eine Entscheidung. Als Sanktion kann die Kommission den Abdruck einer Rüge verlangen. In seltenen Fällen kann die PCC auch von sich aus Fälle aufgreifen oder die Betroffenen zumindest ermuntern, eine Beschwerde einzureichen. Ein Verfahren dauert rund 42 Tage. 2006 wurden insgesamt 3325 Beschwerden eingereicht, wovon allerdings nur 1010 in den Zuständigkeitsbereich der PCC fielen. In 270 Fällen lag offensichtlich kein Verstoß vor; 740 Fälle wurden einer Prüfung unterzogen. Von diesen wurden wiederum 418 durch eine Vermittlung gelöst; in den restlichen 322 Fällen hat die PCC eine Entscheidung getroffen, wovon in zehn Fällen eine Rüge ausgesprochen wurde.

**Abb. 32: Grossbritannien: Press Complaints Commission**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1991 (zuvor existierte der 1953 gegründete Press Council)
Trägerschaft	Verlegerverbände
Organe	Press Standards Board of Finance (Pressbof), Press Complaints Commission, PCC Secretariat, Appointments Commission, Code of Practice Committee, Charter Compliance Panel, Charter Commissioner
Zuständigkeitsbereich	Printmedien (inkl. Onlineangebote)
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	£ 1'824'606 (ca. € 2'293'000); finanziert durch Verlage via Pressbof
Personelle Ressourcen	Sekretariat mit 14 Personen

Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	17 Mitglieder
Amtszeit	Amtsdauer festgelegt durch Appointments Commission; unabhängige Mitglieder in der Regel 2 Jahre
Zusammensetzung	7 Chefredaktoren (3 Vertreter nationale Zeitungen, 2 Vertreter regionale Presse, 1 Vertreter Zeitschriften; 1 Vertreter schottische Presse), 10 Unabhängige inkl. Vorsitzender
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Appointments Commission (Journalisten auf Vorschlag der Verbände, Unabhängige auf Basis öffentlicher Ausschreibung)
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Pressbof; muss ein unabhängiges Mitglied sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (selten benutzt)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 2 Monaten (i.d.R. nur Betroffene); wenn gültig; 2) Prüfung, ob Verfahren nötig oder direkt Entscheidung (durch PCC, auf Vorschlag des Sekretariats); bei Verfahren: 3) Beschwerdeantwort einholen; 4) Vermittlungsversuch; 5) Entscheidung
Dauer des Prozesses (2006)	42 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 3325 Beschwerden, davon 1010 im Zuständigkeitsbereich, wovon in 740 Fällen eine formale Untersuchung eingeleitet wurde und in 270 Fällen offensichtlich kein Verstoß vorlag Output: 740 Verfahren, davon 418 Mediationen und 322 Entscheidungen (davon in 10 Fällen Verurteilung); zudem 270 Entscheidungen ohne formale Untersuchung (offensichtlich unbegründet)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Will Gore (Assistant Director PCC)

### 6.1.9 Irland: Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland

Der *Press Council of Ireland* und das diesem vorgeschaltete *Office of the Press Ombudsman* haben ihre Arbeit Anfang 2008 aufgenommen (zu Entstehung, Entwicklung sowie Gründen für Strukturen und Prozesse siehe Kapitel 7). Die Organisation besitzt die Rechtsform einer „company limited by guarantee“, welche für Non-Profit-Organisationen verbreitet ist. Zwar basiert die irische Presseselbstregulierung auf keiner gesetzlichen Grundlage, doch enthält der neue Defamation Act (der 2009 verabschiedet werden sollte) die Möglichkeit der staatlichen Anerkennung eines Presserates durch den Justizminister, sofern bestimmte Bedingungen durch die Organisation erfüllt werden. Vorgeschrieben werden im Gesetz die Rechtsform, die Aufgaben, die Anzahl der Mitglieder und die Zusammensetzung des Presserates, das Vorgehen zur Ernennung der Mitglieder, die Art der Finanzierung, die Ernennung und Funktion des Ombudsmans, der Rügenabdruck als Sanktion sowie die Ausarbeitung eines Ethikkodizes. Es ist davon auszugehen, dass der Press Council und der Press Ombudsman in Kürze staatlich anerkannt werden (die gesetzlichen Bedingungen werden allesamt erfüllt), womit es sich um eine Form der Co-Regulierung handelt. Neben Rat und Ombudsman sowie zwei Mitarbeitern

existieren ein „Appointments Committee“ zur Ernennung von Neumitgliedern (zusammengesetzt aus dem Vorsitzenden sowie drei weiteren Mitgliedern des Presserates), ein „Code Committee“ zur Überarbeitung der ethischen Richtlinien (zusammengesetzt aus dem Ombudsman und sechs Editors) sowie ein „Administration Committee“ für administrative Angelegenheiten (ein aussenstehender Vorsitzender ist geplant). Das Budget der Organisation wird von den Gründungsorganisationen (National Newspapers of Ireland; Regional Newspaper Association of Ireland; Periodical Publishers Association of Ireland; National Union of Journalists; British Newspapers with Circulation in Ireland) getragen. Presserat und Ombudsman sind für Printmedien und deren Onlineangebote zuständig. Die 13 Mitglieder des Presserates – sieben Unabhängige (inkl. der Vorsitzende), fünf Vertreter der Verleger und Eigentümer sowie ein Vertreter der Journalisten – werden vom „Appointments Committee“ für drei Jahre bestimmt (die unabhängigen Mitglieder auf Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung; die Pressevertreter auf Vorschlag der Gründungsorganisationen). Der Press Ombudsman wird vom Presserat bestimmt. Beschwerdeführern wird geraten, sich mit ihrem Anliegen zuerst an die Zeitung oder Zeitschrift zu wenden, bevor sie eine Beschwerde beim Ombudsman einreichen. Beschwerden sind binnen dreier Monate einzureichen; Beschwerden von Drittpersonen sind nur zulässig, sofern die direkt Betroffenen ihre Zustimmung gegeben haben. Der Ombudsman prüft die Gültigkeit der Beschwerde. Ist die Beschwerde gültig, holt der Ombudsman eine Stellungnahme des Mediums ein und unternimmt einen Einigungsversuch. Scheitert dieser, untersucht er den Fall und trifft eine Entscheidung. Wichtige Fälle kann der Ombudsman auch an den Presserat weiterleiten; ebenso können die Konfliktparteien einen Fall nach der Entscheidung des Ombudsman unter bestimmten Umständen an den Presserat weiterziehen, der dann endgültig zu entscheiden hat. Wird einer Beschwerde stattgegeben, so hat das betreffende Medium eine Rüge abzdrukken. Vorgesehen ist, dass ein Beschwerdeverfahren die Dauer von sechs Wochen nicht überschreitet. Hinzu kommt eine Rekursfrist von zwei Wochen. Über ein Selbstbefassungsrecht verfügen Ombudsman und Presserat nicht.

**Abb. 33:** Irland: Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	2008
Trägerschaft	Journalistenverband, Verlegerverbände
Organe	Press Council, Office of the Press Ombudsman mit Press Ombudsman, Appointments Committee, Code Committee, Administration Committee
Zuständigkeitsbereich	Printmedien (inkl. Onlineangebote)
Rolle des Staates	staatliche Anerkennung der Organisation auf Basis des neuen Defamation Act geplant
Finanzielle Ressourcen	finanziert durch die Gründungsorganisationen
Personelle Ressourcen	Sekretär (für Vorsitzenden und Ombudsman); 1 Mitarbeiter des Ombudsman, Ombudsman



Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	13 Mitglieder
Amtszeit	3 Jahre (Ombudsman und Mitglieder Presserat)
Zusammensetzung	7 Unabhängige (inkl. Vorsitzender) und 6 Mitglieder mit Medien- erfahrung, derzeit fünf Vertreter der Verleger und ein Vertreter der Journalisten
Ernennung der Mitglieder	Mitglieder ernannt durch Appointments Committee (Unabhängige auf Basis öffentlicher Ausschreibung; Medienvertreter auf Vor- schlag der Gründungsorganisationen); Press Ombudsman ernannt durch Press Council
Ernennung Vorsitzender; An- forderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Appointments Committee; muss ein unabhängiges Mitglied sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) zuerst Beschwerde an Medium; wenn mit Antwort nicht zu- frieden: 2) Beschwerde innerhalb von 3 Monaten an Ombudsman (jedermann berechtigt, sofern Betroffene einverstanden); 3) Ombudsman prüft Gültigkeit der Beschwerde; bei gültigen Be- schwerden: 4) Ombudsman holt Stellungnahme Medium ein; 5) Versuch der Einigung; bei Scheitern: 6) Untersuchung durch Ombudsman; 7) Entscheidung durch Ombudsman oder Weiter- leitung an Press Council; bei Abweisung kann die Beschwerde an Press Council weitergezogen werden: 8) Entscheidung durch Press Council
Dauer des Prozesses	6 Wochen (plus 2 Wochen Rekursfrist)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch John Horgan (Press Ombudsman)

### 6.1.10 Island: Sidanefnd Bladamannafélags Íslands

Das *Sidanefnd Bladamannafélags Íslands* (Ethics Committee of the Union of Icelandic Journalists) existiert seit 1963 und ist dem isländischen Journalistenverband angegliedert. Zuständig ist der Rat, der 2003 über ein Budget von rund € 5'000 verfügte, für alle Medien. Das Komitee besteht aus fünf Mitgliedern: neben einem Vertreter der Medieneigentümer nehmen drei Journalisten und ein Unabhängiger von der Universität Einsitz. Entsandt werden die Mitglieder durch Verleger, Journalistenverband respektive Universität für ein Jahr. Einer der Journalisten ist Vorsitzender des Presserates. Im Jahr 2006 wurden fünf Beschwerden eingereicht und behandelt. Ein Selbstbefassungsrecht existiert nicht. Ein Verfahren dauert rund sechs bis zehn Wochen. Der Rat kann einen Verstoß als geringfügig, ernst oder sehr ernst beurteilen.

**Abb. 34: Island: Sidanefnd Bladamannafélags Íslands**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1963
Trägerschaft	Journalistenverband (Bladamannafélag Íslands)
Organe	Presserat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2003)	€ 5'000; finanziert durch Journalistenverband
Personelle Ressourcen	1 Mitarbeiter
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	5 Mitglieder
Amtszeit	1 Jahr
Zusammensetzung	1 Eigentümerversorger, 3 Journalisten (inkl. Vorsitzender), 1 Unabhängiger (von der Universität)
Ernennung der Mitglieder	Eigentümerversorger entsandt durch Verleger; Journalisten entsandt durch Journalistenverband; Unabhängiger entsandt durch Universität
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Journalistenverband
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Dauer des Prozesses (2006)	6-10 Wochen
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 5 Beschwerden Output: 5 Entscheidungen
Sanktionsmöglichkeiten	Klassifizierung als geringfügiger, ernster oder sehr ernster Verstoß

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Bladamannafélag Íslands

### 6.1.11 Litauen: Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija

In Litauen existiert seit 1996 die für alle Medien zuständige *Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija* (Ethics Commission of Journalists and Publishers), die 2000 reorganisiert wurde. Die Kommission basiert auf einer gesetzlichen Grundlage und wird grösstenteils staatlich finanziert (via Media Support Foundation), womit von einer Form der Co-Regulierung gesprochen werden kann. Das Budget für 2007 beträgt LTL 84'000 (ca. € 24'300). Der Kommission steht eine halbe Stelle für administrative Aufgaben zur Verfügung. Derzeit besteht die Kommission aus 15 Mitgliedern, die von den die Organisation tragenden Mitgliedsorganisationen für drei Jahre entsandt werden. Unter den Mitgliedern sind zwei Journalisten, drei NGO-Vertreter, ein Vertreter der Bischofskonferenz, ein Vertreter des öffentlichen Rundfunks sowie Vertreter der Verbände von Verlegern (vier), elektronischen Medien (drei) und Werbewirtschaft (einer). Der Präsident der Kommission wird aus ihrer Mitte gewählt. Nach der Einreichung einer Beschwerde, zu der jedermann berechtigt ist, findet eine Anhörung

statt. Anschliessend trifft die Kommission eine Entscheidung. Wird einer Beschwerde stattgegeben, so hat das betroffene Medium eine Rüge abzdrukken. Der Kommission stehen allerdings keine Instrumente zur Verfügung, um dies auch durchzusetzen. Ein Verfahren dauert rund 30 Tage und pro Jahr werden etwa 80 Fälle behandelt.

**Abb. 35:** Litauen: *Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija*

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1996/2000
Organe	Kommission, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	gesetzliche Grundlage; grösstenteils staatliche Finanzierung
Finanzielle Ressourcen (2007)	LTL 84'000 (ca. € 24'300); finanziert durch Media Support Foundation (diese wiederum mehrheitlich finanziert aus Staatsbudget)
Personelle Ressourcen	1 Person (Teilzeit) für administrative Angelegenheiten
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	15 Mitglieder
Amtszeit	3 Jahre
Zusammensetzung	je 1 Vertreter der Mitgliedsorganisationen, d. h. 2 Journalisten, 3 NGO-Vertreter, 1 Vertreter Bischofskonferenz, 4 Vertreter Verlage, 3 Vertreter der Verbände der elektronischen Medien, 1 Vertreter Werbeverband, 1 Vertreter Public Service
Ernennung der Mitglieder	entsandt durch Mitgliedsorganisationen
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte der Kommission
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde (jedermann berechtigt); 2) Anhörung; 3) Entscheidung
Dauer des Prozesses	ca. 30 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren	ca. 80 Fälle pro Jahr
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Auksė Balčytienė (Vytautas Magnus Universität)

Neben der Kommission existiert in Litauen auch ein *Žurnalistų Etikos Inspektoriatas Tarnyba* (Inspector of Journalists' Ethics), der ebenfalls Beschwerden gegen alle Medien behandelt. Anders als die Kommission überwacht der Inspektor allerdings nicht die Einhaltung des Ethikkodex, sondern ist u. a. für Verletzungen der Privatsphäre, Datenschutz oder den Schutz Minderjähriger verantwortlich. Der Inspektor wird vom Parlament auf Vorschlag der

Kommission gewählt. Beim Inspektor und dessen Büro handelt es sich aber um eine staatliche Regulierungsbehörde.

#### **6.1.12 Luxemburg: Conseil de Presse**

Der luxemburgische *Conseil de Presse* besteht seit 1979 und wurde aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe gegründet. Bis 2004 bestand die Aufgabe der Organisation allerdings lediglich darin, Presseausweise zu vergeben. Erst 2004 wurde, ebenfalls auf gesetzlicher Basis, das Aufgabenspektrum auf die Selbstregulierung des Mediensektors ausgeweitet. Eine neu gegründete Mediations- und Beschwerdekommision (Commission de Médiation et de Plaintes) ist nun für die Behandlung von Beschwerden hinsichtlich ethischer Verstösse in allen Medien verantwortlich. Neben dieser Kommission bestehen weitere Gremien, so das Plenum des Presserates, das Büro mit mehreren Mitarbeitern sowie eine für die Vergabe von Presseausweisen zuständige Kommission. Aufgrund der gesetzlichen Basis des Presserates ist von einer Form der Co-Regulierung zu sprechen. Staatlich vorgegeben sind nicht nur die verschiedenen Gremien, sondern auch deren Zusammensetzung und die Anforderungen an die Vorsitzenden. Zudem werden die Mitglieder durch den Grossherzog ernannt und der luxemburgische Staat ist an der Finanzierung des Presserates beteiligt. Der Staat bezahlt nicht nur die Miete für den Sitz des Presserates, sondern auch einen Zuschuss von jährlich € 86'763, der in etwa 85 % des Budgets ausmacht. Zu den Mitteln des Rates kommt eine Gebühr hinzu, welche Antragsteller für einen Presseausweis zu bezahlen haben (€ 12; total ca. 15 % des Budgets). Damit beträgt das Budget durchschnittlich rund € 100'000. Derzeit besteht der Presserat aus 42 Mitgliedern (im Minimum müssen es 14 sein), je zur Hälfte Journalisten und Verleger. Der Präsident des Rates – abwechselungsweise ein Journalist oder ein Verleger – wird aus der Mitte gewählt. Die Mitglieder des Presserates werden auf Vorschlag der Journalisten- und Eigentümerverbände durch den Grossherzog ernannt. Die Beschwerdekommision setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen. Der Presserat entsendet vier seiner Mitglieder in die Beschwerdekommision (je zwei vertreten die Journalisten respektive die Verleger) und schlägt einen Vorsitzenden der Kommission vor. Dieser muss unabhängiger Jurist sein und wird vom Grossherzog ernannt. Die Amtsdauer sowohl der Plenums- als auch der Kommissionsmitglieder beträgt zwei Jahre. Beschwerden sind innert nützlicher Frist an das Sekretariat des Rates zu richten (in der Regel innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung), welches diese an die Kommission weiterleitet. Selbst kann der Presserat aber keine Untersuchung einleiten. Der Kommissionsvorsitzende nimmt eine Vorprüfung der Beschwerde vor und stellt ein Dossier zusammen. Hierzu kann er etwa Stellungnahmen der Parteien einholen. Sobald das Dossier vorliegt, nimmt sich die Beschwerdekommision dem Fall an und kann auch Anhörungen durchführen, sofern dies als nötig erachtet wird. Nach ausreichender Beratung trifft die Kommission die Entscheidung, eine Beschwerde abzulehnen oder anzunehmen. Als Sanktionen stehen neben der Empfehlung auch die öffentliche oder nicht-öffentliche Rüge zur Verfügung. Der Prozess der Beschwerdebehandlung dauert zwischen acht und zwölf Wochen. 2006 wurden 16 Beschwerden behandelt (davon acht hängig aus dem Vorjahr) und sieben Entscheidungen getroffen.

**Abb. 36:           Luxemburg: Conseil de Presse**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1979/2004
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände, Medienunternehmen
Organe	Conseil de Presse, Commission de Médiation et de Plaintes, Organe Directeur/Bureau du Conseil de Presse, Commission des Cartes de Presse
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	gesetzliche Grundlage; Ernennung Mitglieder durch Grossherzog; staatliche Finanzierung
Finanzielle Ressourcen	ca. € 100'000; finanziert durch staatliche Subventionen (85 %; € 86'763 & Begleichung der Miete) und Gebühr auf Presseausweise (15 %)
Personelle Ressourcen	Büro mit Präsident, 2 Vizepräsidenten, Generalsekretär, Schatzmeister, 3 Mitgliedern und administrativem Sekretär
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	42 Mitglieder (min. 14); Beschwerdekommision: 5 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	je zur Hälfte Journalisten und Verleger; Beschwerdekommision: 2 Verleger, 2 Journalisten, unabhängiger Jurist als Vorsitzender
Ernennung der Mitglieder	Mitglieder ernannt durch Grossherzog (auf Vorschlag der Eigentümer- resp. der Journalistenverbände); Mitglieder der Beschwerdekommision gewählt aus der Mitte des Rates
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	Präsident gewählt aus der Mitte des Rates (abwechslungsweise Verleger und Journalist, auf Vorschlag ihrer Verbände); Vorsitzender Beschwerdekommision ernannt durch Grossherzog (auf Vorschlag des Presserates, muss Jurist sein)
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb nützlicher Frist an das Sekretariat des Presserates; 2) Sekretariat leitet Beschwerde an Kommission weiter; 3) Kommissionsvorsitzender nimmt Vorprüfung vor und stellt Dossier zusammen (kann z. B. Stellungnahmen der Parteien einholen); 4) Kommission kann Anhörung durchführen; 5) Entscheidung der Kommission (Ablehnung oder Annahme)
Dauer des Prozesses (2006)	8-12 Wochen
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 16 Beschwerden (8 hängig aus Vorjahr) Output: 7 Entscheidungen
Sanktionsmöglichkeiten	Empfehlung; öffentliche Rüge; nicht-öffentliche Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Joseph Lorent (Generalsekretär und Ex-Präsident Conseil de Presse)

### 6.1.13       Malta: Press Ethics Commission

1991 gründeten der „Malta Press Club“ (heute: Institute of Maltese Journalists) und das „Institute of Broadcasters“ mit dem „Journalistic Ethics Council“ den Vorgänger der heutigen

*Press Ethics Commission* (PEC), die 1999 ihre Arbeit aufnahm. Die Kommission, die für alle Medien zuständig ist, ist dem „Institute of Maltese Journalists“ angegliedert und verfügt über einen Sekretär. Die Kommission setzt sich aus sechs Mitgliedern zusammen, die vom Rat des Institutes für zwei Jahre ernannt werden. Der Vorsitzende, der ebenfalls vom Rat des Institutes bestimmt wird, und mindestens ein weiteres Mitglied müssen Juristen sein. Weitere Vorgaben zur Zusammensetzung existieren nicht. Beschwerden können von direkt Betroffenen innerhalb eines Monats nach Publikation eingereicht werden. Sofern eine Beschwerde als gültig erachtet wird, wird eine Beschwerdeantwort eingeholt und eine Anhörung angesetzt. Den beiden Parteien wird dabei auch eine Mediation angeboten. Wird diese abgelehnt oder scheitert sie, so trifft die Kommission eine Entscheidung. Wird die Beschwerde aufrechterhalten, so kann die Kommission dem betreffenden Journalisten einen Verweis erteilen oder ihre Missbilligung aussprechen. Die Kommission entscheidet darüber, ob eine Entscheidung öffentlich kommuniziert wird. Das ganze Beschwerdeverfahren dauert ca. 3.5 Monate.

**Abb. 37: Malta: Press Ethics Commission**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1991/1999
Trägerschaft	Journalistenverband (Institute of Maltese Journalists)
Organe	Press Ethics Commission, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Personelle Ressourcen	1 Sekretär
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	6 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	Vorsitzender und 1 Mitglied müssen Juristen sein
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Rat des Institute of Maltese Journalists
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Rat des Institute of Maltese Journalists; muss Jurist sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 1 Monat (nur Betroffene); wenn Beschwerde gültig; 2) Stellungnahme Medium einholen; 3) Anhörung; wenn von den Parteien gewünscht; 4) Mediation; sonst: 5) Entscheidung
Dauer des Prozesses	1 Monat für Beschwerdebehandlung, 2.5 Monate für Anhörung
Sanktionsmöglichkeiten	dem Journalisten wird Verweis erteilt oder Missbilligung mitgeteilt; Kommission kann Entscheidung öffentlich kommunizieren

Quelle: Dokumentenanalyse

### 6.1.14 Niederlande: Raad voor de Journalistiek

Der niederländische Presserat, der *Raad voor de Journalistiek* (RvdJ), wurde bereits 1948 gegründet und existiert in der heutigen Form seit 1960. Neben dem eigentlichen Rat besteht die Organisation aus einer Stiftung (Stichting Raad voor de Journalistiek) mit einem Stiftungsrat (derzeit zwölf Mitglieder und zwei Vakanzen). Getragen wird die Stiftung von Journalisten-, Chefredaktoren- und Verlegerverbänden, den grossen Fernsehsendern (NOS, RTL, SBS), dem Regionalrundfunkverband, der Nachrichtenagentur ANP und dem Internetanbieter „Planet Internet“. Zuständig ist die Selbstregulierungsorganisation für alle Medien. Der RvdJ verfügt über ein Budget von € 130'000 (finanziert durch die in der Stiftung vertretenen Medienunternehmer- und Journalistenverbände) und ein Sekretariat mit drei Personen. Derzeit setzt sich der Rat aus 30 Mitgliedern zusammen, die für vier Jahre ernannt werden. Der Vorsitzende und die drei Vizevorsitzenden sind Juristen; hinzu kommen je 13 Journalisten und Unabhängige. Für die Behandlung von Beschwerden werden Kammern gebildet, die sich aus drei oder fünf Personen zusammensetzen, darunter ein (Vize-)Vorsitzender sowie je ein oder zwei Journalisten und Unabhängige. Die Mitglieder (inklusive der Vorsitzenden) sowie die Sekretäre werden vom Stiftungsrat ernannt; die Journalistenvertreter auf Vorschlag von Journalisten- und Chefredaktorenverband. Beschwerden können von Betroffenen binnen sechs Monaten an das Sekretariat gerichtet werden. Sofern dies als angemessen erachtet wird, wird ein Vermittlungsversuch gestartet. Bleibt dieser ohne Ergebnis, wird binnen acht Wochen eine Untersuchung eingeleitet: Nach dem Einholen einer schriftlichen Stellungnahme des betroffenen Mediums entscheidet der Vorsitzende, ob bereits eine Entscheidung möglich oder eine Anhörung nötig ist. Anhörungen finden in den Beschwerdekammern statt, welche dann auch innerhalb von acht Wochen nach der Verhandlung eine Entscheidung zu treffen haben. Zudem kann der RvdJ auch von sich aus eine Untersuchung einleiten. Das gesamte Verfahren dauert bis zu vier Monaten. 2006 wurden 93 Beschwerden eingereicht und 90 Entscheidungen getroffen. Als Sanktion steht dem Raad die Aussprache einer öffentlichen Rüge zur Verfügung, die jedoch vom betroffenen Medium nicht publiziert werden muss (indes wird darum gebeten).

**Abb. 38:** Niederlande: Raad voor de Journalistiek

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1948/1960
Trägerschaft	Journalistenverband, Chefredaktorenverband, Verlegerverbände, Nationale Fernsehsender, Regionalrundfunkverband, Nachrichtenagentur, Internetanbieter
Organe	Stiftung (Stichting) mit Stiftungsrat, Presserat, Beschwerdekammer, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 130'000; finanziert durch die in der Stiftung vertretenen Organisationen (Medieneigentümer 86.6 %, Journalisten 6.7 %, Chefredaktoren 6.7 %)

Personelle Ressourcen	Sekretär und max. 2 Vizesekretäre (Juristen; derzeit nur 1 Vize-sekretär; ernannt durch Stiftungsrat); 1 administrativer Angestellter
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	30 Mitglieder; Beschwerdekammer: 3 oder 5 Mitglieder
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	Vorsitzender und 3 Vize-Vorsitzende (Juristen), 13 (min. 10) Journalisten, 13 (min. 10) Unabhängige; Beschwerdekammer: (Vize-)Vorsitzender und je 1 oder 2 Journalisten und Unabhängige
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Stiftungsrat (7 Journalisten auf Vorschlag des Journalistenverbandes, 3 Journalisten auf Vorschlag des Chef-redaktorenverbandes; 7/3-Regel aus der Zeit, als im Rat 10 Journalisten Einsitz nahmen – bedarf der Überarbeitung)
Ernennung Vorsitzender; An-forderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Stiftungsrat; muss Jurist sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (Rat kann Meinung zu Fällen von allgemeinem Interesse äussern)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 6 Monaten an Sekretariat (nur Be-troffene); 2) Vermittlungsversuch (wenn angemessen); wenn kein Ergebnis innerhalb von 8 Wochen, wird eine Untersuchung ein-geleitet; 3) schriftliche Stellungnahme Medium einholen (innerhalb von drei Wochen); 4) Vorsitzender entscheidet, ob jetzt Ent-scheidung möglich oder ob Anhörung notwendig ist; 5) Anhörung (in der Kammer); 6) Entscheidung durch Kammer innerhalb von 8 Wochen nach Anhörung
Dauer des Prozesses (2006)	3.5-4 Monate
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 93 Beschwerden Output: 92 Verfahren, davon 2 Vermittlungen und 90 Ent-scheidungen (45 (teilweise) begründet und 38 unbegründet)
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Rüge (betroffenes Medium wird gebeten, Entscheidung zu publizieren, muss aber nicht; 70 % der Medien tun dies)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Daphne Koene (Sekretärin RvdJ)

### 6.1.15 Norwegen: Pressens Faglige Utvalg

Der „Norsk Presseforbund“ (Norwegian Press Association) setzt sich aus allen norwegischen Journalisten- und Medienverbänden (Verbände der Verleger und elektronischen Medien) sowie den grossen norwegischen Rundfunkorganisationen (Privatrundfunk und Public Service) zusammen. Die Vereinigung verfügt über einen Vorstand sowie über ein Sekretariat mit einem Generalsekretär und fünf Angestellten. Zudem hat der „Presseforbund“ zwei Kommissionen eingerichtet, die „Offentlighetsutvalget“ (Commission for Freedom of Information) und die *Pressens Faglige Utvalg* (PFU; Press Complaints Commission), welche für die Selbstregulierung sämtlicher norwegischer Medien zuständig ist. Eine Selbst-regulierung der Presse existiert in Norwegen seit 1928; in der heutigen Form gibt es die PFU seit 1972. Finanziert wird die Kommission durch den „Norsk Presseforbund“, welcher seine Mittel wiederum von den Mitgliedsorganisationen erhält. Das Budget 2006 belief sich auf € 750'000. Die PFU setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, deren Amtszeit zwei Jahre



beträgt. Vertreten sind im Gremium zwei Chefredaktoren, zwei Journalisten und drei Unabhängige, die allesamt – wie auch der Vorsitzende – vom Vorstand des „Norsk Presseforbund“ ernannt werden. Jedermann kann eine Beschwerde binnen dreier Monate an das Sekretariat des „Presseforbund“ richten. Das betreffende Medium wird daraufhin über die Beschwerde in Kenntnis gesetzt und hat zwei Wochen Zeit, mit dem Beschwerdeführer eine gütliche Übereinkunft zu treffen. Ist dies nicht möglich, ist binnen einer Woche eine Beschwerdeantwort zu verfassen. Danach wird der Fall durch die PFU behandelt und eine Entscheidung getroffen. Wird einer Beschwerde stattgegeben, so hat das Medium eine Rüge abzdrukken. Die PFU kann nicht nur Beschwerden behandelt, sondern auch Fälle aufgreifen, die vom Generalsekretär des „Norsk Presseforbund“ angeregt werden. Ein Verfahren dauert in der Regel rund 60 Tage. 2006 wurden 255 Beschwerden eingereicht, 247 Fälle behandelt und 190 Urteile gesprochen.

**Abb. 39: Norwegen: Pressens Faglige Utvalg**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1928/1972
Trägerschaft	Journalistenverband, (Chef-)Redaktorenverband, Verlegerverbände, Nationale Fernseh- und Radiosender, Lokalfernseh- und Lokalradioverbände
Organe	Norsk Presseforbund mit Vorstand und Sekretariat sowie zwei Kommissionen: Offentlighetsutvalget und Pressens Faglige Utvalg
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 750'000; finanziert durch Norsk Presseforbund (und dieser durch die Mitgliedsorganisationen)
Personelle Ressourcen	Sekretariat des Presseforbund mit Generalsekretär und 5 Angestellten
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	7 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	2 Chefredaktoren, 2 Journalisten, 3 Unabhängige
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Vorstand des Norsk Presseforbund
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Vorstand des Norsk Presseforbund
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (Generalsekretär Presseforbund kann um Behandlung bestimmter Themen bitten)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 3 Monaten an Sekretariat Presseforbund (jedermann berechtigt, sofern Betroffene einverstanden); 2) PFU informiert Medium; 3) Medium und Beschwerdeführer können sich innerhalb von 2 Wochen einigen; falls keine Einigung: 4) Stellungnahme Medium einholen (1 Woche Zeit); 5) Behandlung und Beschluss durch PFU

Dauer des Prozesses (2006)	ca. 60 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 255 Beschwerden Output: 247 Verfahren, davon 57 ohne Beschluss (gütliche Einigung, offensichtlich unbegründet etc.) und 190 mit Entscheidung (135 abgewiesen; 55 gutgeheissen)
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Kjell Nyhuus (Sekretär PFU/Norsk Presseforbund); für Hilfe bei der Übersetzung danke ich Silje Kristiansen

### 6.1.16 Österreich: Österreichischer Presserat

Der 1961 gegründete *Österreichische Presserat* stellte seine Arbeit 2001 ein. Durch den Austritt der Verleger wurde die Selbstregulierung der Presse nachhaltig geschwächt und der Presserat ist seither inaktiv. Im Folgenden soll dennoch soweit möglich dargestellt werden, wie der Presserat bis 2001 funktionierte. Die Organisation verfügte neben der Vollversammlung und deren Präsidium (Vorsitzender und Stellvertreter) über zwei Senate für die Beschwerdebehandlung sowie eine Geschäftsführung und einen Ombudsman. Die beiden letzteren wurden von der Vollversammlung bestellt. Die Zuständigkeit des Rates beschränkte sich auf die Printmedien; das Budget im Jahr 2001 betrug ATS 347'000 (ca. € 25'200) und wurde zu gleichen Teilen von Journalisten- und Verlegerverbänden bereitgestellt. Der Presserat setzte sich aus 24 Mitgliedern zusammen, die für zwei Jahre ernannt und in zwei Senate mit je zwölf Mitgliedern aufgeteilt wurden. Zwölf Mitglieder wurden von den Verlegerverbänden (zehn vom Zeitungsverlegerverband, zwei vom Zeitschriftenverband), zwölf durch die Journalistenverbände (10 von der Journalistengewerkschaft, 2 vom Presseclub Concordia) entsandt. Unabhängige Mitglieder gab es nicht. Der Vorsitzende wurde aus der Mitte des Rates gewählt. Der Presserat konnte einerseits von sich aus die Initiative ergreifen, andererseits wurden Beschwerden behandelt. Nach der Einreichung einer Beschwerde wurde die Zuständigkeit festgestellt und ein Vermittlungsversuch durch den Ombudsman gestartet. Im Falle eines Scheiterns befassete sich eine Senatskammer mit der Beschwerde und traf eine Entscheidung. Auch wenn als Sanktion der Abdruck einer Rüge verhängt werden konnte, wurde zumeist nur eine Verletzung ethischer Regeln festgestellt. 2001 wurden 39 Beschwerden eingereicht und 20 Verfahren aufgenommen.

**Abb. 40:** Österreich: Österreichischer Presserat (inaktiv)

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1961-2001
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände
Organe	Vollversammlung Presserat, Präsidium Presserat, 2 Senate, Ombudsman, Geschäftsführung
Zuständigkeitsbereich	Printmedien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2001)	ATS 347'000 (ca. € 25'200); finanziert durch Verlegerverbände (50 %) und Journalistenverbände (50 %)

Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	24 Mitglieder; aufgeteilt in 2 Senate mit je 12 Mitgliedern
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	12 Verlegervertreter (10 Zeitungsverlegerverband, 2 Zeitschriftenverband), 12 Journalisten (10 Journalistengewerkschaft, 2 Presseclub Concordia)
Ernennung der Mitglieder	entsandt durch Journalisten- und Verlegerverbände
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde; 2) Zuständigkeitsprüfung; 3) Vermittlung durch Ombudsman; bei Scheitern: 4) Aufnahme eines Verfahrens durch Senat; 5) Entscheidung durch Senat
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2001)	Input: 39 Beschwerden Output: 20 aufgenommene Verfahren, davon 9 Verurteilungen
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge; Feststellung einer Verletzung

Quelle: Dokumentenanalyse

Im Laufe des Jahres 2008 wurden erneut Bestrebungen unternommen, den Presserat zu reaktivieren. Der Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) und die Journalistengewerkschaft (GDA-djp) haben sich bereits über ein Modell verständigt. Ein Trägerverein, welchem zusätzlich der Chefredaktorenverein, der Zeitschriftenverband, der Verband der Regionalmedien und der Presseclub Concordia angehören sollen, würde zwei Senate des Presserates mit je sechs Mitgliedern bestellen. Den Senaten sollen rechtskundige Personen vorsitzen. Zudem sind eine Geschäftsstelle, ein dem Presserat vorgeschalteter Ombudsman sowie ferner ein ehrenamtlicher, beim Trägerverein angesiedelter Leserbeirat vorgesehen. 2009 soll der neue Österreichische Presserat seine Arbeit aufnehmen.

### 6.1.17 Polen: Rada Etyki Mediów

Auf Anfang 1996 wurde von der polnischen Medienkonferenz (Konferencja Mediów Polskich), in welcher die polnischen Journalistengewerkschaften, Medienverbände und Rundfunkunternehmen vertreten sind, der *Rada Etyki Mediów* (Medienethikrat) gegründet. Der Rat besitzt eine Zuständigkeit für alle Medien. Der Medienethikrat setzt sich aus zehn Mitgliedern zusammen, die auf Vorschlag der Mitgliedsorganisationen von der Medienkonferenz bestimmt werden. Die Amtsdauer beträgt zwei Jahre. Der Präsident, der Vizepräsident und der Sekretär des Rates werden aus seiner Mitte gewählt. Neben der Behandlung von Beschwerden kann der Medienethikrat auch selbst eine Untersuchung einleiten. Sanktionen stehen dem Rat keine zur Verfügung; er kann lediglich Empfehlungen machen. 2006 wurden 347 Beschwerden eingereicht und 15 Empfehlungen ausgesprochen.

**Abb. 41: Polen: Rada Etyki Mediów**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1996
Trägerschaft	Journalistenverbände, Medienverbände, Rundfunksender
Organe	Presserat, Medienkonferenz
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	10 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	zusammengesetzt aus Journalisten, Medienvertretern und Personen aus der Journalistenausbildung
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Konferencja Mediów Polskich auf Vorschlag der Mitgliedsorganisationen (derzeit 3 von Radio- und Fernsehsendern, 5 von Journalistenverbänden, 1 von Presseagentur und 1 von audiovisuellen Produzenten vorgeschlagen)
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates (ebenso Vizevorsitzender und Sekretär)
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 347 Beschwerden Output: 15 Empfehlungen
Sanktionsmöglichkeiten	keine (nur Ausspruch von Empfehlungen)

Quelle: Dokumentenanalyse; für Hilfe bei der Übersetzung danke ich Piotr Mienkowski

### 6.1.18 Schweden: Allmänhetens Pressombudsman & Pressens Opinionsnämnd

Der schwedische Presserat, der *Pressens Opinionsnämnd* (PON), ist der Älteste weltweit und wurde bereits 1916 gegründet. Seit 1969 ist dem Rat ein Ombudsman, der sogenannte *Allmänhetens Pressombudsman* (PO), vorgeschaltet. Zudem verfügt der Presserat über ein Sekretariat mit einem Angestellten; der PO und sein Vize haben zwei Mitarbeiter. Finanziert wird der PON direkt, der PO indirekt durch den „Pressens Samarbetsnämnd“ (Joint Committee of Press Associations; bestehend aus den Verleger- und Journalistenverbänden). Das Budget 2006 betrug rund SEK 5'422'140 (ca. € 573'000), wovon SEK 3'999'894 (ca. € 423'000) auf den PO und SEK 1'422'246 (ca. € 150'000) auf den PON entfielen. Finanziert wird die Presseselbstregulierung durch den „Publicistklubben“ (National Press Club, 0.22 %), den „Journalistförbundet“ (Union of Journalists, 0.37 %), „Sveriges Tidskrifter“ (Magazine Publishers, 1.38 %) und die „Tidningsutgivarna“ (Newspaper Publishers, 77.85 %). Hinzu kommen weitere Einnahmen (0.45 %) und von den verurteilten Medien zu zahlende Bussgelder (19.73 %), die je zur Hälfte an PO und PON gehen. Der „Pressens Samarbetsnämnd“ verabschiedet die Statuten des Rates sowie des Ombudsman und den Ethikkodex. Der Rundfunksektor fällt im Gegensatz zur Presse und deren Onlineangeboten nicht in die Zuständig-

keit von Rat und Ombudsman. Der PON besteht aus 18 Mitgliedern. Neben dem Vorsitzenden und den drei Vizevorsitzenden sind dies 14 reguläre Mitglieder, von denen acht von den Verleger- und Journalistenverbänden entsandt werden (je zwei von Publicistklubben, Journalistförbundet, Sveriges Tidskrifter und Tidningsutgivarna) und sechs unabhängig sind. Die unabhängigen Mitglieder werden ernannt durch den „Chefsjustitieombudsman“ (Chief Parliamentary Ombudsman) und den Vorsitzenden der schwedischen Anwaltskammer. Die vier (Vize-)Vorsitzenden müssen Juristen sein und werden durch den „Pressens Samarbetsnämnd“ ernannt. Der Rat behandelt Beschwerden aufgeteilt in zwei Kammern mit jeweils einem (Vize-)Vorsitzenden und sieben regulären Mitgliedern. Im Gegensatz zu den für zwei Jahre ernannten Mitgliedern des Rates dauert die Amtszeit des Ombudsman drei Jahre. Ernannt wird der PO durch ein Komitee bestehend aus dem „Chefsjustitieombudsman“, dem Vorsitzenden der schwedischen Anwaltskammer und dem Vorsitzenden des „Pressens Samarbetsnämnd“. Angestellt ist der PO durch einen Ausschuss des „Pressens Samarbetsnämnd“, die „Pressens Samarbetsnämnds Delegation för Allmänhetens Pressombudsman“. Zuständig für die Behandlung von Beschwerden ist in erster Linie der Pressombudsman, der auch ein Selbstbefassungsrecht besitzt. Jedermann kann – sofern die Betroffenen einverstanden sind – innerhalb von drei Monaten eine Beschwerde an den PO richten. Dieser unternimmt einen Einigungsversuch und entscheidet dann, ob die Beschwerde abgewiesen oder an den PON weitergeleitet wird. Im Falle einer Abweisung kann der Beschwerdeführer die Beschwerde auch selbst an den Rat weiterziehen. Am Ende des Verfahrens entscheidet eine Kammer des PON und kann neben dem Abdruck einer Rüge auch ein Bussgeld aussprechen. Jährlich werden ca. 350-400 Beschwerden eingereicht, wovon 30 % an den Presserat gelangen; in 10-15 % aller Fälle kommt es zu einer Verurteilung. 2006 wurden 405 Beschwerden an den PO gerichtet und 48 von diesem an den PON weitergeleitet. Der Rat hatte einen Input von 118 Beschwerden zu bewältigen (weitergeleitet von PO: 55; weitergezogen von Beschwerdeführern: 71) und hat 126 Verfahren abgeschlossen.

**Abb. 42: Schweden: Allmänhetens Pressombudsman & Pressens Opinionsnämnd**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1916/1969
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände
Organe	Pressens Samarbetsnämnd, Presserat (aufgeteilt in 2 Kammern), Pressombudsman, Sekretariat, Ernennungskomitees
Zuständigkeitsbereich	Printmedien (inkl. Onlineangebote)
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	SEK 5'422'140 (ca. € 573'000), wovon PO: SEK 3'999'894 (ca. € 423'000) und PON: SEK 1'422'246 (ca. € 150'000); finanziert durch Pressens Samarbetsnämnd
Personelle Ressourcen	Sekretär des Rates, 2 Mitarbeiter des PO, PO und Vize-PO

Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	18 Mitglieder; aufgeteilt in 2 Kammern mit je 8 Mitgliedern
Amtszeit	Mitglieder PON 2 Jahre; PO 3 Jahre
Zusammensetzung	4 Chefredaktoren (je 2 von Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern), 4 Journalisten (je 2 von Press Club und Union of Journalists), 6 Unabhängige, 4 Juristen (Vorsitzender und Vizevorsitzende); Beschwerde-kammern: je 1 (Vize-)Vorsitzender und 7 Mitglieder
Ernennung der Mitglieder	Verleger- und Journalistenvertreter entsandt durch deren Verbände; Unabhängige ernannt durch Chefsjustitieombudsman und Vorsitzenden der Anwaltskammer; PO ernannt durch Komitee bestehend aus Chefsjustitieombudsman, Vorsitzender der Anwaltskammer und Vorsitzender Pressens Samarbetsnämnd
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Pressens Samarbetsnämnd (auch Vizevorsitzende); müssen Juristen sein
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (PO)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 3 Monaten an PO (jedermann berechtigt, sofern Betroffene einverstanden); 2) Einigungsversuch; 3) Entscheidung PO, ob Weiterleitung an PON oder Abweisung (bei Abweisung kann die Beschwerde an PON weitergezogen werden); 4) Entscheidung PON
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input PO: 405 Beschwerden; 39 hängig aus Vorjahr Output PO: 348 Verfahren, davon 48 an PON weitergeleitet; 96 noch nicht behandelt  Input PON: 118 Beschwerden; 50 hängig aus Vorjahr Output PON: 126 Verfahren (55 von PO weitergeleitet; 71 weitergezogen durch Beschwerdeführer), davon 44 Verurteilungen, 59 Freisprüche (sowie 21 Beschwerden abgelehnt und 2 zurückgezogen); 42 noch nicht behandelt
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge; Bussgeld von SEK 10'000 (ca. € 1'100) für Publikationen mit einer Auflage bis 10'000 Exemplare oder SEK 25'000 (ca. € 2'700) für Publikationen mit höherer Auflage

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Torbjörn von Krogh (Mittuniversitetet)

### 6.1.19 Schweiz: Schweizer Presserat

Der *Schweizer Presserat* wurde 1977 gegründet und sowohl auf Anfang 2000 als auch auf Mitte 2008 einer Reorganisation unterzogen (zu Entstehung, Entwicklung sowie Gründen für Strukturen und Prozesse siehe Kapitel 7). Neben dem Presserat selbst existiert eine diesen tragende Stiftung mit einem Stiftungsrat. Finanziert wird der Schweizer Presserat, der sich entgegen dem Namen mit allen Medien beschäftigt, durch die drei Journalistenverbände (Comedia, SSM, Impressum), die Konferenz der ChefredaktorInnen (KC) und – seit Juli 2008 – den Verlegerverband „Schweizer Presse“ sowie die öffentlichen Rundfunkorganisation SRG SSR idée suisse. Das Budget betrug im Jahr 2006 CHF 168'800 (ca. € 108'800). Dem Rat steht ein nebenamtlicher Sekretär zur Verfügung. Die 21 Mitglieder des Presserates, der in drei sprachregionale Kammern aufgeteilt arbeitet (je ein (Vize-)Präsident und sechs reguläre Mitglieder), sind für vier Jahre ernannt. Neben sechs unabhängigen Mitgliedern nehmen 15 Journalisten Einsitz. Folglich sind bisher die Medieneigentümer nicht vertreten. Bestimmt

werden sowohl die Mitglieder als auch der Präsident und die beiden Vizepräsidenten (die zusammen das Präsidium bilden) durch den Stiftungsrat. Beschwerden, zu denen jedermann berechtigt ist, sind an das Sekretariat zu richten. Von dort werden Beschwerden an das Präsidium weitergeleitet, das eine vorläufige Prüfung vornimmt. Ist eine Beschwerde nicht offensichtlich unbegründet, holt das Sekretariat eine Beschwerdeantwort des betroffenen Mediums ein. In einfachen Fällen kann das Präsidium nun eine abschliessende Entscheidung treffen; in komplexeren Angelegenheiten wird die Beschwerde an eine Beschwerdekammer weitergeleitet, die den Fall untersucht und falls nötig auch eine Anhörung durchführt. Nach den Beratungen entscheidet die Kammer. Die Entscheidung wird in Form einer öffentlichen Stellungnahme kommuniziert. Seit Juli 2008 haben sich der Verlegerverband und der Public Service verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass Medien zumindest kurze Zusammenfassungen der sie betreffenden Stellungnahmen veröffentlichen. Eine eigentliche Pflicht zum Rügenabdruck existiert allerdings nicht. Neben der Behandlung von Beschwerden kann der Presserat auf Beschluss des Plenums auch selbst Fälle aufgreifen. 2006 wurden 79 Beschwerden eingereicht und 64 Entscheidungen getroffen. Ein Verfahren dauert in der Regel drei bis sechs Monate.

**Abb. 43:**                    **Schweiz: Schweizer Presserat**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1977/2000/2008
Trägerschaft	Journalistenverbände, Chefredaktorenverband, Verlegerverband, Public Service
Organe	Stiftung mit Stiftungsrat, Presserat (aufgeteilt in 3 Kammern), Präsidium, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	CHF 168'800 (ca. € 108'000); finanziert durch Trägerschaft
Personelle Ressourcen	Sekretariat mit einem Sekretär
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	21 Mitglieder; aufgeteilt in 3 sprachregionale Kammern mit je 7 Mitgliedern
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	15 Journalisten, 6 Unabhängige (mindestens 6 aus der französischsprachigen und 2 aus der italienischsprachigen Schweiz; mindestens 8 Frauen und 8 Männer); Beschwerdekammern: je ein Präsidiumsmitglied und 6 reguläre Mitglieder
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Stiftungsrat
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Stiftungsrat

Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (Beschluss des Plenums)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 6 Monaten an Sekretariat (jedermann berechtigt); 2) Weiterleitung an Präsidium und vorläufige Prüfung; wenn nicht unbegründet: 3) Stellungnahme Medium einholen durch Sekretariat (30 Tage Zeit); 4) Präsidium kann jetzt entscheiden oder wenn wichtiger/neuer Fall Weiterleitung an eine Kammer; 5) wenn nötig Anhörung; 6) Entscheidung durch Kammer
Dauer des Prozesses (2006)	3-6 Monate
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 79 Beschwerden; 42 noch hängig; 2 Fälle selbst aufgegriffen Output: 64 Verfahren, davon 8 Beschwerden ganz und 14 teilweise gutgeheissen, 42 abgewiesen; 35 noch hängig
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Stellungnahme

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Martin Künzi (Sekretär Schweizer Presserat)

### 6.1.20 Slowakei: Tlačová Rada Slovenskej Republiky

Seit dem Jahr 2002 existiert auch in der Slowakei mit dem *Tlačová Rada Slovenskej Republiky* (TRSR; Presserat der Slowakischen Republik) eine Selbstregulierungsorganisation der Printmedien. Der Presserat wird getragen vom Verein zum Schutz der journalistischen Ethik (Asociácia na ochranu novinárskej etiky v Slovenskej republike). Zudem hat ein Mitglied des Rates die Pflichten eines Sekretärs inne; über feste Angestellte verfügt der TRSR nicht. Finanziert wird die Organisation durch Mitgliederbeiträge. 2003 belief sich das Budget des Rates, das je zur Hälfte von den Medieneigentümern und den Journalistenverbänden getragen wird, auf rund € 1'500. Die sechs Mitglieder des Presserates werden von den Mitgliedsorganisationen für eine Dauer von sechs Jahren entsandt. Sämtliche Mitglieder sind unabhängig von den Journalisten und den Eigentümern. Der Vorsitzende des TRSR wird aus der Mitte des Rates gewählt. Der Vorsitzende entscheidet darüber, ob eine Beschwerde gültig ist. Ist dies der Fall, wird eine Stellungnahme des Mediums eingeholt. Zudem wird dem Medium die Möglichkeit gegeben, den Missetand von sich aus zu beheben. Wird die Massnahme als hinreichend betrachtet, wird das Verfahren eingestellt. Andernfalls wird die Beschwerde im Rat behandelt, und auch eine Entscheidung getroffen. Im Falle einer Verurteilung hat das betreffende Medium eine Rüge abzdrukken. 2003 wurden 14 Beschwerden eingereicht, von denen 10 stattgegeben wurde.

**Abb. 44:** Slowakei: Tlačová Rada Slovenskej Republiky

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	2002
Organe	Verein mit Vorstand, Presserat, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	Printmedien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2003)	€ 1'500; finanziert durch Mitgliederbeiträge (je zur Hälfte durch Journalisten- und Eigentümerverbände)
Personelle Ressourcen	keine festen Angestellten, ein Mitglied ist Sekretär



Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	6 Mitglieder
Amtszeit	6 Jahre
Zusammensetzung	alles unabhängige Mitglieder
Ernennung der Mitglieder	entsandt durch Mitgliedsorganisationen
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde; falls die Beschwerde begründet ist (Entscheid des Vorsitzenden); 2) Stellungnahme Medium einholen; 3) Medium kann von sich aus Missstand beheben und wenn der Rat dies als genügend betrachtet, wird das Verfahren eingestellt; 4) Behandlung des Falles im Rat; 5) Entscheidung
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2003)	Input: 14 Beschwerden Output: 10 Beschwerden gutgeheissen
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; für Hilfe bei der Übersetzung danke ich Katarina Lachenmeier

### 6.1.21 Slowenien: Novinarsko Častno Razsodišče

Der slowenische Novinarsko Častno Razsodišče (NČR) existiert in der heutigen Form seit 1990 und befasst sich mit Beschwerden gegen ethische Verstösse in allen Medien. Das Budget von € 63'000 wird von den beiden Journalistenverbänden (Slovene Association of Journalists und Union of Slovene Journalists) beigesteuert. Über personelle Ressourcen verfügt der NČR nicht; die administrativen Aufgaben werden vom Generalsekretär der „Slovene Association of Journalists“ erledigt. Die neun Mitglieder des Rates werden von den beiden Journalistenverbänden für vier Jahre entsandt (vier von der Union, fünf vom Verband). Eine Erweiterung um unabhängige Mitglieder ist geplant; eine Beteiligung der Verleger hingegen wird wegen der wahrgenommenen Abhängigkeit der Medienunternehmen von Politik und Wirtschaft nicht angestrebt. Der Vorsitzende des NČR wird aus der Mitte des Rates gewählt. Beschwerden, die von jedermann eingereicht werden können, werden erst einer vorläufigen Prüfung unterzogen, bevor eine Stellungnahme des fraglichen Mediums eingeholt wird. Ein Mitglied des Rates prüft die Beschwerde und bereitet den Entscheid vor. Wenn nötig, wird eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Schliesslich entscheidet der NČR über die Beschwerde, hat aber von der Veröffentlichung der Entscheidung abgesehen keine Sanktionsmöglichkeit. Der Abdruck einer Rüge ist nicht vorgesehen. Der Rat verfügt über ein Selbstbefassungsrecht, das in der Praxis indes unbedeutend ist. Ein Verfahren dauert zwischen zwei und zwölf Monaten. Von Mitte 2005 bis Ende 2006 wurden 37 Beschwerden eingereicht und 20 Entscheidungen gefällt.

**Abb. 45: Slowenien: Novinarsko Častno Razsodišče**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1990
Trägerschaft	Journalistenverbände
Organe	Presserat, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 63'000; finanziert durch Slovene Association of Journalists (SAJ) und Union of Slovene Journalists (USJ)
Personelle Ressourcen	keine; Generalsekretär der SAJ erledigt administrative Aufgaben
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	9 Mitglieder
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	9 Journalisten
Ernennung der Mitglieder	entsandt durch Gründungsorganisationen (SAJ: 5 und USJ: 4)
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Rates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (in Praxis unbedeutend)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde (jedermann berechtigt); 2) vorläufige Prüfung; 3) Stellungnahme Medium einholen; 4) Prüfung der Beschwerde durch ein Mitglied (bereitet Entscheid vor); 5) wenn nötig Anhörung; 6) Entscheidung des Rates
Dauer des Prozesses (2006)	2-12 Monate
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (07/2005-11/2006)	Input: 37 Beschwerden Output: 22 Verfahren (20 Entscheidungen, 2 allgemeine Stellungnahmen)
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Stellungnahme (ohne Abdruck im Medium)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Špela Stare (Generalsekretär Slovene Association of Journalists)

### 6.1.22 Spanien: Comisión de Quejas y Deontología & Consell de la Informació de Catalunya

Ein Presserat existiert in Spanien nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in der autonomen Gemeinschaft Katalonien.

Die 2004 gegründete und 2006 reorganisierte *Comisión de Quejas y Deontología* (Ethics and Complaints Commission) ist der Presserat für ganz Spanien. Die Kommission ist der „Federación de Asociaciones de Periodistas de España“ (Föderation der spanischen Journalistenverbände; FAPE) angegliedert, welche auch die finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellt. Damit spielt auch der FAPE-Vorstand (Junta directiva) für den Presserat eine wichtige Rolle. Weitere Organe sind das Plenum der Kommission (Pleno de la

Comisión de Quejas y Deontología) sowie ein ständiger Ausschuss (Comisión Permanente). In die Zuständigkeit dieses Presserates fallen sämtliche Medien. Das Plenum besteht aus 16 Mitgliedern, darunter der Präsident, zwei Vizepräsidenten und der Sekretär der Kommission, welche auch den ständigen Ausschuss bilden. Von den durch den FAPE-Vorstand auf vier Jahre ernannten Mitgliedern müssen mindestens zwei Juristen und zwei Journalisten sein. Die übrigen Mitglieder sind Unabhängige aus der spanischen Zivilgesellschaft. Der Präsident, die beiden Vizepräsidenten und der Sekretär werden aus der Mitte des Plenums bestimmt. Beschwerden können von Betroffenen binnen 45 Tagen beim Sekretär eingereicht werden. Der ständige Ausschuss entscheidet darüber, ob eine Beschwerde in den Zuständigkeitsbereich fällt und behandelt wird. Zu Beginn des Beschwerdeverfahrens wird eine Stellungnahme des betreffenden Mediums eingeholt. Über den Fall zu entscheiden hat das Plenum der Kommission. Sanktionen stehen von einer öffentlichen Stellungnahme abgesehen nicht zur Verfügung, d. h., Medien haben keine Rüge abzdrukken. Ein Verfahren dauert rund 60 Tage; 2006/2007 wurden 14 Beschwerden eingereicht und ebenso viele Entscheidungen getroffen. Die Kommission verfügt über kein Selbstbefassungsrecht.

**Abb. 46: Spanien: Comisión de Quejas y Deontología**

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	2004/2006
Trägerschaft	Journalistenverband (FAPE)
Organe	Plenum der Kommission, Ständiger Ausschuss der Kommission
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen	durch FAPE bereitgestellt
Personelle Ressourcen	durch FAPE bereitgestellt
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	16 Mitglieder; Ständiger Ausschuss: 4 Mitglieder
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	mindestens je 2 Journalisten und Juristen, restliche Mitglieder sind Unabhängige aus der spanischen Zivilgesellschaft; Ständiger Ausschuss: Präsident, Vizepräsidenten und Sekretär
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch FAPE-Vorstand
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	gewählt aus der Mitte des Plenums (auch Vizepräsidenten und Sekretär)

Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	nein
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 45 Tagen an Sekretariat (nur Betroffene); 2) Ständiger Ausschuss entscheidet, ob Beschwerde behandelt wird; 3) Stellungnahme Medium einholen; 4) Entscheidung im Plenum
Dauer des Prozesses	ca. 60 Tage
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006/2007)	Input 2006/2007: 14 Beschwerden Output 2006: 4 Entscheidungen; 2007: 10 Entscheidungen
Sanktionsmöglichkeiten	öffentliche Stellungnahme (ohne Abdruck im Medium)

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Carlos Hernández-Sanjuán March (Sekretär Comisión de Quejas y Deontología)

Schon länger, nämlich seit 1997, existiert mit dem *Consell de la Informació de Catalunya* (CIC; Information Council of Catalonia) ein Presserat in Katalonien. Getragen wird der Rat von einer Stiftung (Fundació Consell de la Informació de Catalunya), die von einem Stiftungsrat (Patronat) geleitet wird. In die Zuständigkeit des CIC fallen alle Medien in Katalonien; finanziert wird die Stiftung durch ihre Mitgliedsorganisationen (Medienhäuser und -verbände). 2003 betrug das Budget rund € 150'000. Die Anzahl der CIC-Mitglieder wird vom Stiftungsrat festgelegt. Derzeit sind 20 Personen Mitglied des Presserates, darunter ein Präsident und ein Generalsekretär. Ernannt werden der Präsident, der Generalsekretär und die übrigen Ratsmitglieder durch den Stiftungsrat, wobei der Präsident und der Generalsekretär gleichzeitig Präsident und Generalsekretär des Stiftungsrates sind. Acht Mitglieder sind Journalisten, zehn Mitglieder repräsentieren verschiedenste Berufsgruppen. Eine Beschwerde kann von jedermann innerhalb eines Monats nach Publikation an die Stiftung gerichtet werden, woraufhin eine Stellungnahme des betreffenden Mediums eingeholt wird. Sofern nötig wird eine Kommission gebildet (Präsident, Generalsekretär und zwei weitere Mitglieder), die den Fall untersucht. Ansonsten entscheidet der Rat direkt aufgrund eines Berichts des Präsidenten. Die Entscheidung des CIC wird den Parteien mitgeteilt. Der Rat kann auch von sich aus Fälle aufgreifen, doch stellt dies die Ausnahme dar. Während des Jahres 2003 gingen 30 Beschwerden ein.

**Abb. 47:** Spanien: Consell de la Informació de Catalunya

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung/Reorganisation	1997/1999
Trägerschaft	Journalistenverbände, Verlegerverbände, Medienunternehmen u. a.
Organe	Stiftung mit Stiftungsrat (Patronat), Presserat, Beschwerdekommision, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2003)	€ 150'000; finanziert durch Medien und Medienverbände

Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	20 Mitglieder; Beschwerdekommision: 4 Mitglieder
Amtszeit	4 Jahre
Zusammensetzung	8 Journalisten und 10 Personen aus verschiedensten Berufsgruppen; Beschwerdekommision: Präsident, Generalsekretär, 2 Mitglieder
Ernennung der Mitglieder	ernannt durch Stiftungsrat
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Stiftungsrat (ebenso Generalsekretär); Präsident und Generalsekretär des Presserates sind auch Präsident und Generalsekretär des Stiftungsrates
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (selten benutzt)
Phasen des Prozesses	1) Beschwerde innerhalb von 1 Monat an Stiftung (jedermann berechtigt); 2) Stellungnahme Medium einholen; 3) wenn nötig Bildung Beschwerdekommision; 4) Bericht des Präsidenten; 5) Entscheid durch Rat
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2003)	Input: 30 Beschwerden Output: 25 Beschwerden stattgegeben

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Begoña Muñoz (FCIC)

### 6.1.23 Zypern: Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας

1997 wurde der zypriotische Medienrat *Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας* (CMCC, Cyprus Media Complaints Commission) durch den Verlegerverband, die Eigentümer der privaten elektronischen Medien und den Journalistenverband gegründet; kurze Zeit später beteiligte sich auch der Public Service an dieser Selbstregulierungsorganisation. Entsprechend ist die Kommission für alle Medien zuständig. Das Budget von € 25'000 wird zu gleichen Teilen von Verlegerverband, Journalistenverband und elektronischen Medien getragen. Eines der Kommissionsmitglieder nimmt die Rolle eines Sekretärs wahr; zusätzlich arbeitet eine Person für die CMCC. Die 13 Mitglieder der Kommission werden für zwei Jahre bestimmt. Je drei Vertreter werden vom Journalistenverband, vom Verlegerverband und von den Rundfunkunternehmen (inkl. Public Service) entsandt; die vier unabhängigen Mitglieder (inkl. dem Vorsitzenden) werden durch alle drei Gruppen gemeinsam auf Vorschlag der Kommission ernannt. Der Vorsitzende besitzt mit Vorteil juristische Erfahrung. Zu einer Beschwerde ist jedermann berechtigt. Einzureichen ist eine Beschwerde innerhalb eines Monats. Die Kommission unternimmt nimmt zuerst einen Einigungsversuch. Lässt sich der Fall so nicht lösen, wird eine Anhörung durchgeführt und schliesslich eine Entscheidung getroffen. Wird einer Beschwerde stattgegeben, so hat das betreffende Medium eine Rüge abzdrukken oder auszustrahlen. In Ausnahmefällen kann die Kommission auch selbst einen Fall aufgreifen. 2006 wurden 29 Beschwerden eingereicht und 27 Entscheidungen getroffen; der Prozess der Beschwerdebehandlung dauert durchschnittlich zwei Monate.

**Abb. 48:** Zypern: Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας

Strukturen der Organisation	
Jahr der Gründung	1997
Trägerschaft	Journalistenverband, Verlegerverband, Rundfunkunternehmen, Public Service
Organe	Kommission, Sekretariat
Zuständigkeitsbereich	alle Medien
Rolle des Staates	keine
Finanzielle Ressourcen (2006)	€ 25'000; finanziert zu gleichen Teilen durch Journalistenverband, Verlegerverband und elektronische Medien
Personelle Ressourcen	ein Mitglied ist Sekretär; ein Mitarbeiter
Strukturen des Rates	
Anzahl der Mitglieder	13 Mitglieder
Amtszeit	2 Jahre
Zusammensetzung	je 3 Vertreter von Journalisten, Verlegern und Rundfunkeigentümern (inkl. Public Service), 4 Unabhängige (inkl. Vorsitzender)
Ernennung der Mitglieder	Vertreter von Journalisten, Verlegern und Rundfunkeigentümern entsandt durch Verbände, Unabhängige ernannt durch Gründungsorganisationen (auf Vorschlag der Kommission)
Ernennung Vorsitzender; Anforderungen an Vorsitzenden	ernannt durch Gründungsorganisationen; muss ein unabhängiges Mitglied sein und besitzt mit Vorteil juristische Erfahrung
Prozess der Beschwerdebehandlung	
Existenz eines Selbstbefassungsrechts	ja (in Ausnahmen)
Phasen des Prozesses	1) zuerst an Medium wenden; wenn keine Lösung; 2) Beschwerde innerhalb von 1 Monat (jedermann berechtigt); 3) Einigungsversuch; 4) Anhörung; 5) Entscheidung
Dauer des Prozesses (2006)	2 Monate
Input an Beschwerden und Output an Verfahren (2006)	Input: 29 Beschwerden; 3 noch hängig aus Vorjahr Output: 27 Verfahren (und 2 weitere 2007 entschieden), davon 13 (teilweise) stattgegeben, 10 zurückgewiesen, 6 durch Mediation gelöst
Sanktionsmöglichkeiten	Abdruck Rüge

Quelle: Dokumentenanalyse; validiert durch Petros Petrides (Sekretär CMCC)

## 6.2 Vergleich der untersuchten Presse- und Medienräte

Nach dieser Darstellung der formalen Strukturen und Prozesse einzelner Presse- und Medienräte sollen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse im Folgenden einem einfachen synchronen Vergleich unterzogen werden (siehe Kapitel 5.1). Die geplanten und inaktiven Presseräte werden indes weggelassen. Beim Vergleich werden die wichtigsten Dimensionen hinsichtlich der Strukturen der Organisation, der Strukturen des Rates und des Prozesses der Beschwerdebehandlung verdichtet wiedergegeben. Das Ziel dieses Vergleichs stellt nicht die Erklärung organisationaler Strukturen und Prozesse dar, sondern anhand der Anwendung eines einheit-

lichen Analyseinstrumentes eine Beschreibung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede europäischer Presse- und Medienräte.

### 6.2.1 Strukturen der Organisation

Wird der *Gründungszeitpunkt* dieser Selbstregulierungsorganisationen betrachtet, so fällt die frühe Gründung in einigen skandinavischen Ländern auf, insbesondere in Schweden. Eine zweite Gründungswelle gab es in den 1950er und 1960er Jahren, als etwa die Presseräte in Deutschland und Grossbritannien ihre Arbeit aufnahmen. Zu Neugründungen in grösserem Umfang kam es dann erst wieder in den 1990er Jahren und nach der Jahrtausendwende, u. a. in Ost- und Mitteleuropa. Etwa gleichzeitig mit den zweiten und dritten Gründungswellen wurden Presseräte, welche bereits existierten, Reorganisationen unterzogen (siehe Abb. 49).

**Abb. 49: Gründungs- und Reorganisationszeitpunkte nach Jahrzehnten**

Zeitpunkt	Gründung	Reorganisation
1910-1919	SE	-
1920-1929	NO	-
1930-1939	-	-
1940-1949	NL	-
1950-1959	DE, UK	-
1960-1969	AT, FI, IS	NL, SE
1970-1979	CH, LU	NO
1980-1989	-	DE
1990-1999	CY, DK, ES/CAT, EE/1, LT, MT, PL, SI	EE/1, ES/CAT, FI, MT, UK
2000-2008	BE/VG, BG, EE/2, ES, IE, SK	CH (2x), EE/1, ES, LT, LU

Quelle: Dokumentenanalyse

Wird die *Trägerschaft* der Selbstregulierungsorganisationen betrachtet, fällt auf, dass in einem Grossteil der Fälle sowohl Journalisten- als auch Verlegerverbände beteiligt sind. In den Niederlanden, Norwegen und der Schweiz sind die Chefredaktoren über eigene Organisationen in der Trägerschaft vertreten. Teilweise werden die Presse- und Medienräte auch von Verbänden und Unternehmen der Rundfunkbranche (teilweise nur vom öffentlichen Rundfunk) oder von Dritten (Nachrichtenagenturen, Produktionsindustrie, NGOs) getragen (siehe Abb. 50):

**Abb. 50: Trägerschaft**

	BE/VG	BG	CH	CY	DE	DK	EE/1	EE/2	ES	ES/CAT	FI	IE	IS	LU	MT	NL	NO	PL	SE	SI	UK
Journalisten	•	•	•	•	•	-	-	-	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	-
Verleger	•	•	•	•	•	•	-	•	-	•	•	•	-	•	-	•	•	•	•	-	•
Rundfunk	•	•	•	•	-	•	-	-	-	•	•	-	-	•	-	•	•	•	-	-	-
Weitere	•	•	-	-	-	-	•	-	-	•	-	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-

Quelle: Dokumentenanalyse; keine weiteren Angaben zu den Presseräten in LT, SK

Ein Vergleich der *Organe* der verschiedenen Presse- und Medienräte gestaltet sich schwierig, da die Organisationen sich im Grossen und Ganzen zwar sehr ähnlich sind, im Detail aber eine grosse Vielfalt vorhanden ist (siehe Abb. 51).

**Abb. 51: Organe**

	BE/VG	BG	CH	CY	DE	DK	EE/1	EE/2	ES	ES/CAT	FI	IE	IS	LT	LU	MT	NL	NO	PL	SE	SI	SK	UK
Ombudsman	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	-
Beschwerdekommission	•	-	•	-	•	•	-	-	•	•	-	-	-	-	•	-	•	-	-	•	-	-	-
Verein/Stiftung	•	•	•	-	•	-	•	-	-	•	•	-	-	-	-	-	•	•	•	•	-	•	•
Weitere Organe	-	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	•

Quelle: Dokumentenanalyse

Über einen Ombudsman verfügen nur die Presseräte in Belgien, Irland und Schweden. Beschwerdekommisionen, -kammern oder -ausschüsse haben sich dagegen bei einer grösseren Zahl von Presseräten durchgesetzt. Über ein Drittel aller untersuchten Organisationen delegieren die Behandlung von Beschwerden an einen solchen Ausschuss. In dreizehn Fällen existiert eine Stiftung oder ein Verein, in welcher die Träger vertreten sind. Der isländische, spanische und maltesische Presserat dagegen sind ein Verbandsorgan der Journalistenvereinigung. Der irische und der britische Presserat zeichnen sich zudem durch einen Anzahl weiterer Organe aus, die beispielsweise für die Ernennung von Mitgliedern oder Überarbeitungen des Ethikkodex verantwortlich sind. In Schweden existieren spezielle Komitees für die Ernennung der unabhängigen Mitglieder und des Ombudsman; in Bulgarien bestehen spezielle Gremien für die Ernennung der journalistischen Mitglieder.

Anders als es der Name vermuten lassen würde, sind die meisten Presseräte für sämtliche Medien zuständig (siehe Abb. 52). Lediglich in Deutschland, Grossbritannien, Irland,



Schweden und der Slowakei beschränkt sich die *Zuständigkeit* auf die Printmedien (und gegebenenfalls auch deren Onlineangebote).

**Abb. 52: Zuständigkeit**

Printmedien	alle Medien
DE, IE, SE, SK, UK	BE/VG, BG, CH, CY, DK, EE/1, EE/2, ES, ES/CAT, FI, IS, LT, LU, MT, NL, NO, PL, SI

Quelle: Dokumentenanalyse; EE/2 für Presse, Public Service und Internet zuständig (nicht für Privatrundfunk)

In den meisten Ländern arbeiten die Presseräte ohne jegliche *staatliche Beteiligung*. In einigen Ländern, so auch in Deutschland, ist der Staat aber an der Finanzierung beteiligt. Nur in vier Ländern ist der Staat stärker beteiligt, womit es sich um Formen der Co-Regulierung handelt: in Dänemark, Luxemburg und Litauen basieren die Presseräte auf einer gesetzlichen Grundlage, in Irland ist eine staatliche Anerkennung des Presserates in Kürze vorgesehen (siehe Abb. 53).

**Abb. 53: Rolle des Staates**

Co-Regulierung	Selbstregulierung, aber staatliche Beteiligung an der Finanzierung	Selbstregulierung
DK, IE, LT, LU	BE/VG, DE, FI	BG, CH, CY, EE/1, EE/2, ES, ES/CAT, IS, MT, NL, NO, PL, SE, SK, SI, UK

Quelle: Dokumentenanalyse

Insbesondere bei den finanziellen Mitteln von Presse- und Medienräten zeigt sich eine grosse Spannbreite – beginnend bei einem der beiden estnischen Presseräte, der mit wenigen Tausend Euro pro Jahr auskommen muss, bis hin zur britischen Press Complaints Commission, die über ein Budget von über zwei Millionen Euro verfügt. Auch personell sind die Selbstregulierungsorganisationen ganz unterschiedlich ausgestattet (siehe Abb. 54). Während in einigen Ländern die Arbeit auf einem nebenamtlichen Sekretär lastet (so auch in der Schweiz) oder lediglich bis zu zwei Personen angestellt sind, verfügen andere Organisationen über einen höheren Personalbestand (so auch die britische PCC).

**Abb. 54: Finanzielle und personelle Ressourcen**

		Personelle Ressourcen (Sekretariat/Geschäftsstelle/Ombudsman)				
		1-2 Personen	3-5 Personen	6-10 Personen	10-15 Personen	k. A.
Finanzielle Ressourcen	< € 25'000	EE/1, EE/2, IS, LT, SK	-	-	-	-
	€ 25-99'000	CY, SI	-	-	-	-
	€ 100-149'000	CH	NL	LU	-	-
	€ 150-199'000	BE/VG	FI	-	-	ES/CAT
	€ 200-499'000	-	DK	-	-	-
	€ 500-999'000	-	SE	DE, NO	-	-
	> € 1'000'000	-	-	-	UK	-
k. A.		MT	IE	-	-	-

Quelle: Dokumentenanalyse; keine Informationen zu den Presseräten in BG, ES und PL

### 6.2.2 Strukturen des Rates

Die *Anzahl der Personen*, die im Presserat Einsitz nehmen, schwankt beträchtlich. Allerdings haben die Räte mit den höchsten Mitgliederzahlen Beschwerdekammern oder -ausschüsse eingerichtet, welche für die Behandlung von Beschwerden zuständig sind. Dennoch gibt es einige Unterschiede: Während in einigen Ländern Beschwerdekammern mit nur drei bis vier Personen die Fälle behandeln, besteht etwa die britische PCC aus 17 Mitgliedern. Die *Amtszeiten* betragen zumeist zwei oder vier Jahre (siehe Abb. 55).

**Abb. 55: Mitgliederzahlen und Amtszeiten**

		Anzahl Mitglieder				
		3-4	5-9	10-14	15-20	>20
Amtszeit	1 Jahr	-	IS	-	-	-
	2 Jahre	-	DE (K), LU (K), MT, NO, SE (K)	BG, CY, EE/2, PL	SE, UK	DE, LU
	3 Jahre	-	-	FI, IE	LT	-
	4 Jahre	BE/VG (K), DK (K), ES (K), ES/CAT (K)	CH (K), DK, NL (K), SI	-	BE/VG, ES, ES/CAT	CH, NL
	> 4 Jahre	-	SK	-	-	-
	nicht limitiert	-	-	EE/1	-	-

Quelle: Dokumentenanalyse; (K) bezeichnet Beschwerdekammern/-ausschüsse

Hinsichtlich der *Zusammensetzung* sind viele Presse- und Medienräte tripartit organisiert, d. h. es nehmen sowohl Vertreter der Journalisten, der Medieneigentümer als auch der

Öffentlichkeit (Unabhängige oder Laienmitglieder) Einsitz. Ebenfalls sehr häufig sind Räte, in denen Journalisten (inklusive Chefredaktoren) und Öffentlichkeit vertreten sind. Weitaus seltener sind bipartite Räte, in denen lediglich Journalisten und Eigentümervertreter Mitglied sind (z. B. Deutschland). In Slowenien setzt sich der Presserat zudem nur aus Journalisten, in der Slowakei nur aus unabhängigen Mitgliedern zusammen. In Luxemburg findet sich die Besonderheit, dass das Plenum des Presserates sich aus Journalisten- und Verlagsvertretern zusammensetzt, während die für die Beschwerdebehandlung zuständige Kammer über einen unabhängigen Dritten als Vorsitzenden verfügt (siehe Abb. 56).

**Abb. 56: Zusammensetzung**

Unipartite Räte		Bipartite Räte		Tripartite Räte
Öffentlichkeit	Journalisten	Journalisten & Öffentlichkeit	Journalisten & Eigentümer	Journalisten, Eigentümer & Öffentlichkeit
SK	SI	CH, DK, EE/2, ES, ES/CAT, NL, NO, SE, UK	DE, LU (Plenum)	BE/VG, BG, CY, EE/1, FI, IE, IS, LT, LU (Kammer)

Quelle: Dokumentenanalyse; keine Informationen zu den Presseräten in MT und PL

Die *Ernennung der Mitglieder* erfolgt in der Regel durch die Trägerschaft (Verein oder Stiftung). Alternativ ist die direkte Entsendung durch die jeweiligen Journalisten- und Eigentümerverbände verbreitet (siehe Abb. 57):

**Abb. 57: Ernennung der Mitglieder**

	Trägerschaft	Verbände	Staat	Presserat	Spezielle Kommission
Alle Mitglieder	BE/VG, CH, ES, ES/CAT, MT, NL, NO, PL	DE, EE/1, EE/2, LT, SI, SK	DK, LU	-	IE, UK
Branchenvertreter	FI	BG, CY, IS, SE	-	-	BG
Unabhängige	CY	BG	-	BG, FI	SE

Quelle: Dokumentenanalyse; IS: das unabhängige Mitglied wird von der Universität entsandt

Teilweise werden die Branchenvertreter und die unabhängigen Mitglieder in unterschiedlicher Weise bestimmt. Beim dänischen Presserat ist der Justizminister, beim luxemburgischen Presserat der Grossherzog für die Ernennung zuständig; in Grossbritannien, Irland und Schweden existieren spezielle Kommissionen, die mit dieser Aufgabe betraut sind. In Bulgarien findet sich ein sehr komplexes Ernennungsverfahren: während die Eigentümervertreter von ihren Verbänden entsandt werden, werden die journalistischen Vertreter von speziellen Generalversammlungen der Journalisten gewählt; die unabhängigen Mitglieder

wiederum werden je zur Hälfte von den Eigentümerverbänden und den journalistischen Mitgliedern ernannt.

Der *Vorsitzende des Presserates* wird zumeist durch den Presserat oder die Trägerschaft (Verein oder Stiftung) ernannt. Die Ernennung des Presseombudsmann, den es in Belgien, Irland und Schweden gibt, erfolgt durch unterschiedliche Gremien (siehe Abb. 58). In Luxemburg besteht zudem die Besonderheit, dass der Vorsitzende des Beschwerdeausschusses nicht dem Presserat angehört und von staatlicher Seite ernannt wird.

**Abb. 58:** Ernennung des Vorsitzenden und des Ombudsmann

	Presserat	Trägerschaft	Journalistenverband	Staat	Spezielle Kommission
Vorsitzender	BE/VG, BG, DE, EE/1, EE/2, ES, LT, LU, PL, SI, SK	CH, CY, ES/CAT, FI, MT, NL, NO, SE	IS	DK	IE, UK
Ombudsman	IE	BE/VG	-	-	SE

Quelle: Dokumentenanalyse

### 6.2.3 Prozess der Beschwerdebehandlung

Der Prozess der Beschwerdebehandlung weist bei den meisten Presse- und Medienräten sehr viele Gemeinsamkeiten auf, was sich nur schon aus der Notwendigkeit ergibt, eingehende Beschwerden zu prüfen und zu einer Entscheidung zu kommen. Zumeist ist festgelegt, dass zwischen Publikation und Einreichung der Beschwerde nur ein bestimmter Zeitraum liegen darf. Eingehende Beschwerden werden in der Regel einer Vorprüfung unterzogen, um die Zuständigkeit des Presserates festzustellen und um offensichtlich unbegründete Beschwerden zurückzuweisen. Das Medium, welchem ein Verstoss gegen die ethischen Richtlinien vorgeworfen wird, hat nun die Möglichkeit, eine Beschwerdeantwort zu verfassen. Anschliessend berät der Presserat oder die zuständige Beschwerdekammer den Fall (teilweise werden auch mündliche Anhörungen durchgeführt) und fällt eine Entscheidung.

Unterschiede zeigen sich insbesondere darin, ob der Presserat ein *Selbstbefassungsrecht* besitzt (also aus eigener Initiative Fälle aufgreifen kann), ob *jedermann beschwerdeberechtigt* ist oder nur ein direkt von der Berichterstattung Betroffener, und ob eine *Mediation* zwischen den Konfliktparteien vorgesehen ist (siehe Abb. 59). Auch wenn sehr viele Presseräte über ein Selbstbefassungsrecht verfügen, gilt es dennoch zu bedenken, dass davon äusserst selten Gebrauch gemacht wird. In rund der Hälfte der Fälle ist jedermann zu einer Beschwerde berechtigt; in der anderen Hälfte der Fälle sind nur direkt von einer Publikation betroffene Personen beschwerdeberechtigt. Indes gilt in einigen Ländern, in denen jedermann eine Beschwerde einreichen kann, der Vorbehalt, dass direkt Betroffene damit einverstanden sein müssen (so in Schweden, Norwegen, Finnland und Irland). Mediationsverfahren schliesslich

sind heute bei vielen Presse- und Medienräten vorgesehen (und zwar nicht nur bei denen, die über einen Ombudsman verfügen). Inwiefern davon aber tatsächlich Gebrauch gemacht wird, lässt sich anhand der Daten nicht beantworten.

**Abb. 59: Selbstbefassungsrecht, Beschwerdeberechtigung und Mediationsverfahren**

	BE/VG	BG	CH	CY	DE	DK	EE/1	EE/2	ES	ES/CAT	FI	IE	IS	LT	LU	MT	NL	NO	PL	SE	SI	SK	UK
Selbstbefassungsrecht	•	?	•	•	•	•	•	-	-	•	•	-	-	-	-	-	•	•	•	•	•	•	•
Jedermann beschwerdeberechtigt	-	-	•	•	•	-	•	-	-	•	•	•	?	•	?	-	-	•	?	•	•	?	-
Mediationsverfahren	•	•	-	•	•	-	-	•	-	-	-	•	?	-	-	•	•	-	?	•	-	-	•

Quelle: Dokumentenanalyse; keine Informationen zu den Presseräten in BG (Selbstbefassungsrecht); IS, LU, PL und SK (Beschwerdeberechtigung); IS und PL (Mediationsverfahren)

Die *Dauer* des Beschwerdebehandlungsprozesses – vom Zeitpunkt der Einreichung einer Beschwerde bis zur Entscheidung des Presserates – liegt bei den meisten Presseräten unter drei Monaten. Nach eigenen Angaben sind Beschwerden bei praktisch allen Presseräten aber maximal innerhalb eines halben Jahres bearbeitet (siehe Abb. 60):

**Abb. 60: Durchschnittliche Dauer des Beschwerdebehandlungsprozesses**

< 2 Monate	EE/2, IE, LT, UK
2-3 Monate	CY, DE, DK, EE/1, ES, FI, IS, LU, NO
3-6 Monate	BE/VG, CH, MT, NL, SI (z. T. bis 12 Monate)

Quelle: Dokumentenanalyse; keine Informationen zu den Presseräten in BG, ES/CAT, PL, SE und SK

Das *Beschwerdevolumen* unterscheidet sich beträchtlich und variiert von ein paar wenigen Beschwerden in vielen Kleinstaaten bis hin zu weit höheren Zahlen etwa in Deutschland und Grossbritannien (siehe Abb. 61). In vielen Ländern liegt der Input an Beschwerden und Output an Verfahren unter 50. Die schwedischen Zahlen zeigen, dass ein Grossteil der Fälle bereits vom Ombudsman (PO) erledigt werden kann und weitaus weniger Beschwerden vom Presserat (PON) behandelt werden müssen. Die Zahlen in dieser Übersicht sagen aber natürlich wenig über den Erfolg eines Presserates oder den Zustand eines Mediensystems aus, da sie stark von kulturellen Fragen, Grössenverhältnissen und Bekanntheitsgrad eines Presserates abhängen.

**Abb. 61: Beschwerdevolumen**

		Input an Beschwerden				
		<50	50-99	100-199	200-500	>500
Output an Verfahren	<50	BE/VG, CY, EE/1, EE/2, ES, ES/CAT, IS, LU, SI, SK	-	-	PL	-
	50-99	-	CH, LT, NL	-	-	-
	100-199	-	-	DK, FI, SE (PON)	-	-
	200-500	-	-	-	NO, SE (PO)	DE
	>500	-	-	-	-	UK

Quelle: Dokumentenanalyse; keine Informationen zu den Presseräten in BG, IE und MT

Bei den *Sanktionsmöglichkeiten* schliesslich zeigt sich, dass nur rund die Hälfte aller Presse-räte überhaupt den Abdruck einer Rüge verlangen können. In vielen Ländern beschränkt sich die Sanktion auf eine öffentliche Stellungnahme ohne Abdruck oder auf eine nicht-öffentliche Massnahme (nicht-öffentliche Rüge, Hinweis, Missbilligung). In Schweden existiert die Besonderheit, dass ein verurteiltes Medium zusätzlich zum Abdruck der Rüge ein Bussgeld zu bezahlen hat (siehe Abb. 62).

**Abb. 62: Sanktionsmöglichkeiten**

	BE/VG	BG	CH	CY	DE	DK	EE/1	EE/2	ES	FI	IE	LT	MT	NL	NO	SE	SI	SK	UK
Abdruck Rüge	-	•	-	•	•	•	-	-	-	•	•	•	-	-	•	•	-	•	•
Öffentliche Stellungnahme	•	-	•	-	-	-	•	-	•	-	-	-	•	•	-	-	•	-	-
Nicht-öffentliche Massnahme	-	-	-	-	•	-	-	•	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-	-
Bussgeld	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	•	-	-	-

Quelle: Dokumentenanalyse; keine (genauen) Informationen zu den Presseräten in ES/CAT, IS, LU und PL

Dieser kurze Vergleich von Selbstregulierungsorganisationen macht deutlich, dass Strukturen und Prozesse grob betrachtet zwar sehr viele Gemeinsamkeiten aufweisen, dass im Detail aber teilweise deutliche Unterschiede erkennbar sind. Das Ziel dieser deskriptiven Darstellung war eine Bestandesaufnahme von Presse- und Medienräten in Europa. Erklärungen für Strukturen und Prozesse zu finden, stellte indes nicht die Absicht dar. Um Begründungen geht es im nächsten Kapitel. Am Beispiel von vier Presseräten wird analysiert, inwiefern organisationale Strukturen und Prozesse eine Reaktion auf perzipierte institutionelle Umweltafordernungen darstellen.

## **7 Gründe für Strukturen und Prozesse von Presse- und Medienräten**

Nach dem Vergleich der Strukturen und Prozesse sämtlicher Presse- und Medienräte in EU- und EFTA-Mitgliedstaaten im letzten Kapitel steht nun eine Rekonstruktion von Gründen für implementierte Strukturen und Prozesse im Fokus. Dabei interessiert insbesondere, inwiefern diese Strukturen und Prozesse eine organisationale Reaktion auf perzipierte Anforderungen der institutionellen Umwelten darstellen. Im Sinne einer vergleichenden Fallstudie werden der Deutsche Presserat (DPR), der Schweizer Presserat (SPR), die britische Press Complaints Commission (PCC) sowie der Press Council of Ireland (PCI) mit dem diesem angegliederten Office of the Press Ombudsman (OPO) untersucht (zur Fallauswahl siehe Kapitel 5.1). Die im Folgenden dargestellten Resultate basieren wie bereits erläutert auf qualitativen Interviews mit den Vorsitzenden und Geschäftsführern der vier untersuchten Organisationen. Ergänzend wurde eine Analyse organisationsinterner sowie öffentlich zugänglicher Dokumente durchgeführt. Interviews und Dokumente wurden anhand einer induktiven inhaltlichen Kategorisierung ausgewertet (zu Methoden der Datenerhebung und -auswertung siehe Kapitel 5.2 und 5.3). Entstehung und Entwicklung der vier Presseräte werden in Kapitel 7.1 erläutert, bevor in Kapitel 7.2 die Gründe für Organisationsgründungen und Modellentscheide, die Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse sowie Kontakte mit und Erwartungen aus der Organisationsumwelt dargestellt werden. Die Interpretation der Befunde sowie die soziologische Konzeptualisierung und theoretische Generalisierung der Resultate stellen das Ziel von Kapitel 7.3 dar.

### **7.1 Entstehung und Entwicklung**

#### **7.1.1 Deutscher Presserat**

Die Geschichte des Deutschen Presserates begann mit einem Entwurf des Bundesinnenministeriums für ein Bundespressegesetz im März 1952, der bei Verlegern und Journalisten auf einhellige Ablehnung stiess. Unter anderem war vorgesehen, Landespresseräte unter Aufsicht der jeweiligen Länderregierungen zu etablieren (Interview Protze). „An diesem lebhaft diskutierten und schliesslich verworfenen Vorschlag wurde deutlich, was die Presse nicht wollte: Auf keinen Fall eine Aufsichtsinstanz mit öffentlich-rechtlicher Funktion, das heisst mit Beteiligung des Staates“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 8). Die Ablehnung sei so vehement und grundsätzlich formuliert gewesen, dass der Entwurf komplett zurückgezogen wurde (vgl. Dietrich 2002: 10). „Bei nüchterner Betrachtung freilich verloren die [...] Gedankengänge viel von ihrem angeblich freiheitsfeindlichen Charakter. Wie sich zeigen sollte, fussten sie zu grossen Teilen auf Vorschlägen, die die Presseverbände selbst gemacht hatten“ (Bermes 1991: 86). Doch der Gesetzesentwurf bewog die Branche, selbst aktiv zu werden. Den Anstoss für die Gründung eines Presserates gab die Hamburger Organisation des Deutschen Journalisten-Verbandes (DJV). Nachdem Tarifkonflikte mit dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) beigelegt wurden, konnte man daran gehen, „diese

Arbeitsgemeinschaft zwischen den Zeitungsverlegern und den Redakteuren an Tageszeitungen in Gang zu bringen“ (Korrespondenz Walther Jänecke/BDZV, 28.02.1956). Gemeinsam wurde dann nach vorbereitenden Gesprächen am 20. November 1956 in Bonn der Deutsche Presserat gegründet (vgl. Bermes 1991: 94-101):

„Zunächst unternahmen die zehn von den Berufsverbänden dazu ermächtigten Herren, die am 20. November 1956 im Bergischen Hof in Bonn den Deutschen Presserat gründeten, ein Wagnis [...] weil es mehr als kühn war, von der persönlichen Autorität dieser zehn Gründungsmitglieder anzunehmen, dass sie [...] in unserer so massstablos gewordenen Gesellschaft für ihr Tun Respekt und Anerkennung finden würden“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 8f.).

Schon in der ersten Sitzung des Presserates wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern eine Ausweitung auf die Zeitschriftenpresse wünschbar sei. Trotz Bedenken einiger Mitglieder, die Zeitschriftenpresse sei für den Anfang „ein unverdaulicher, zu grosser Happen für den Presserat“ (Walther Jänecke, Presseratssitzung, 20.11.1956), wurde das Ansinnen weiterverfolgt. Allerdings stellte der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), wie Jänecke an der nächsten Sitzung berichtete, „Anspruch auf Parität mit den Vertretern der Tagespresse“. Der Sprecher des Presserates, Rupert Gießler, stellte zusammenfassend fest, dass der Presserat der Mitarbeit der Zeitschriftenverleger grundsätzlich zustimme, und dass es der BDZV übernehmen solle, mit dem VDZ „einen gemeinsamen Vorschlag für die Vertretung im Presserat auszuarbeiten“ (Presseratssitzung, 26.03.1957). Die Beratungen wurden in der nächsten Sitzung fortgesetzt. Während BDZV-Vertreter Hugo Stenzel eine „besondere Kammer für die Zeitschriftenpresse in gleich starker Besetzung wie die des bisher bestehenden Presserates“ anregte, sprachen sich Emil Dovifat und die anderen journalistischen Vertreter für eine gemeinsame Kammer aus. Der Presserat beschloss schliesslich, die Ergänzungsvorschläge des VDZ zu akzeptieren (Presseratssitzung, 08.10.1957). Die Mitgliederzahl wurde auf 20 verdoppelt und am 2. Dezember 1957 tagte der Presserat zum ersten Mal um Zeitschriftenverleger und -journalisten ergänzt. Als vierte Trägerorganisation schloss sich 1960 die „Deutsche Journalisten-Union (dju) in der Industriegewerkschaft Druck und Papier“ (heute „dju in ver.di“) an (vgl. Wiedemann 1992: 170).

Ebenfalls ab der ersten Sitzung vorangetrieben wurde die Klärung organisatorischer Fragen. „Das nahm viel Zeit in Anspruch und wurde mit einer für uns Deutsche gewohnten Gründlichkeit besorgt. Allein die Geschäftsordnung [...] wurde in mehreren Sitzungen eingehend Punkt für Punkt immer wieder behandelt [...]“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 10). Ausgangspunkt der Arbeiten war der Wunsch, dass es sich beim Presserat, so DJV-Vertreter Alfred Frankenfeld, „um ein Kollegium gleichberechtigter Persönlichkeiten handeln müsse, das zunächst völlig zwanglos beraten solle“ (Presseratssitzung, 20.11.1956). Ohne festen Rahmen, sondern nur mit lockeren Richtlinien sollten „mit einer gewissen Regelmässigkeit wichtige gemeinsame Fragen der deutschen Presse“ (Jänecke o.J.) diskutiert werden. Zum im Frühjahr 1958 behandelten Geschäftsordnungsentwurf führte Frankenfeld aus, „dass der Deutsche Presserat kein Verein sein solle, der eine besondere Vereinssatzung nötig hätte, sondern dass eine Geschäftsordnung, die für die Tätigkeit und die Sitzungen des Presserates gewisse Richt-



linien gäbe, genügen würde“ (Presseratssitzung, 29.04.1958). Die Geschäftsordnung wurde schliesslich vom Presserat rund ein Jahr später „einstimmig und ohne Stimmenthaltung angenommen“ (Presseratssitzung, 11.06.1959). Allerdings wird auch die Meinung vertreten, dass sich der Presserat bereits mit der Geschäftsordnung von der ursprünglichen Vorstellung eines losen Diskutierausschusses verabschiedet habe (vgl. Bermes 1991: 108).

Während sich der Presserat zu Beginn seiner Existenz hauptsächlich der Verteidigung der Pressefreiheit widmete, rückten ab Ende der 1960er Jahre Fragen der Bekämpfung der Pressekonzentration sowie der redaktionellen Mitbestimmung in den Vordergrund – zwei Themenbereiche, die starke Spannungen zwischen den Verleger- und Journalistenvertretern im Presserat auslösten (vgl. Wiedemann 1992: 171; Dietrich 2002: 12; Baum 2005: 113; Wallenhorst 2007: 42). Die Behandlung von Beschwerden dagegen gewann erst mit der in den 1970er Jahren beginnenden zweiten Phase in der Geschichte des Presserates an Bedeutung.

„Nach der Gründung gab es noch kein Beschwerdemanagement als Instrument dieser Branchenselbstkontrolle. Mit der Einführung eines geregelten Beschwerdeverfahrens ist eine Dimension hineingekommen, die auch die branchenbeschränkte Bürgerinitiative geöffnet hat in die Gesellschaft, nämlich mit dem Recht jedermanns, sich beim Presserat zu beschweren. Damit wurde aus dem Presserat auch ein Instrument der sozialen Kontrolle“ (Interview Protze).

Der Anstieg des Beschwerdevolumens überforderte die Presseratsmitglieder zunehmend: „Im Jahre 1970 wurde daher eine Beschwerdekommision gebildet, die die eingehenden Beschwerden so weit vorbereiten sollte, dass das Plenum nur noch Entscheidungen entsprechend den Vorschlägen der Beschwerdekommision zu treffen hatte“ (Mauchenheim 1974). Die Kommission bestand aus vier Mitgliedern des Presserates und dessen Generalsekretär. Da die Zahl der Beschwerden weiterhin zunahm, wurde die Beschwerdekommision zur Entlastung des Plenums in einen siebenköpfigen „Beschwerdeausschuss mit eigener Verfahrensordnung und mit eigenem Sekretär umgewandelt“ (Maruhn 1987: 180). Anfang 1972 traf der Presserat eine Grundsatzentscheidung:

„Da die Behandlung von Beschwerden den Presserat voraussichtlich in zunehmendem Masse beschäftigen wird, beschliessen die Mitglieder, den gegenwärtig aus fünf Mitgliedern bestehenden Beschwerde-Ausschuss sowohl personell als auch in seinen Funktionen zu erweitern. [...] Der Ausschuss soll künftig nicht nur auf die an ihn herangetragenen Beschwerden eingehen, sondern auch von sich aus auf Missbräuche und Missstände im Pressewesen reagieren. Um Aufgabenbereich und Tätigkeit des Beschwerde-Ausschusses zu regeln, soll eine Geschäftsordnung geschaffen werden“ (Presseratssitzung, 24./25.01.1972).

Die Beratungen wurden in der nächsten Sitzung fortgesetzt, in der Generalsekretär Egon Freiherr von Mauchenheim festhielt, dass es einer Beschwerdeordnung und einer Verfahrensordnung für den Beschwerdeausschuss bedürfe. Beide Dokumente wurden daraufhin „Punkt für Punkt durchgegangen und nach Vornahme verschiedener Änderungen und Ergänzungen einstimmig verabschiedet“ (Presseratssitzung, 16.03.1972). Zudem beschloss der Presserat, sobald finanziell möglich, einen unabhängigen Vorsitzenden für den Beschwerdeausschuss zu

benennen (Presseratssprecher Eberhard Maseberg in Tätigkeitsbericht 1973: 6). Entscheidungsgrundlage für den Beschwerdeausschuss stellte der Pressekodex dar (vgl. Mauchenheim 1974), der vom Presserat am 19. und 20. September 1973 abschliessend gutgeheissen wurde.

Die Beschwerdetätigkeit stellte den Presserat vor finanzielle Probleme, weshalb der Deutsche Bundestag 1976 mit der Zustimmung aller Parteien das „Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom Deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses“ verabschiedete. Das Gesetz ermöglichte einen jährlichen Zuschuss des Bundes an die Selbstregulierung der Presse. An seiner Sitzung vom 14. und 15. September 1976 begrüsst der Presserat das Gesetz, „mit dem die materiellen Voraussetzungen geschaffen wurden, die Tätigkeit des Beschwerde-Ausschusses zu intensivieren“ (Jahrbuch 1978: 41). Durch den Bundeszuschuss und den unabhängigen Vorsitzenden habe, so Presseratssprecher Werner Hill, der Beschwerdeausschuss an Wirksamkeit gewonnen (Jahrbuch 1978: 22). Von 1977 bis 1981 standen dem Beschwerdeausschuss hohe Richter vor. Mit der Bedeutungszunahme des Presserates als Beschwerdeinstanz ging eine zunehmende Unzufriedenheit über die mangelnde Bereitschaft vieler Zeitungen und Zeitschriften Rügen abzudrucken einher (vgl. Wiedemann 1992: 171). Wie Sprecher Heinz Möller betonte, sei es „ein besonderes Anliegen“ des Presserates, dass Rügen im gerügten Organ publiziert würden: „Hier kann es als ein Fortschritt bezeichnet werden, dass die [...] Presseorganisationen am 29.7.1974 eine gemeinsame Vereinbarung über den Abdruck von Presseratsrügen unterzeichnet haben“ (Tätigkeitsbericht 1974: 5). An der Presseratssitzung vom 16. Juni 1976 bedauerte der Presserat erneut, dass Rügen nur unzureichende Beachtung finden, und verabschiedete einen Appell an die Presse zur Sicherstellung der Veröffentlichung von Presseratsrügen (Tätigkeitsbericht 1975/76: 54).

Die Gründung des Beschwerdeausschusses und die Verabschiedung einer Arbeit des Ausschusses zugrunde liegenden Pressekodex waren indes nicht die einzigen organisatorischen Veränderungen in den 1970er Jahren. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Umgründung in einen Verein zu prüfen (Presseratssitzung, 16.03.1972). Mit der einstimmigen Verabschiedung der neuen Satzung an der Presseratssitzung vom 9. April 1975 wurde der Presserat, der bisher eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts war, dann in einen Verein umgewandelt (Tätigkeitsbericht 1975/76: 23). Mit der neuen Satzung wurde die dju auch offiziell eine Trägerorganisation des Presserates (vgl. Gottzmann 2005: 40). Zu einer tief greifenden Veränderung des Deutschen Presserates kam es in den 1980er Jahren:

„Da war Wallraff, die Undercover­tätigkeit etwa bei der BILD-Zeitung. Die Verleger wollten das rügen lassen, die Journalisten genau andersrum. Das hat zu einer sehr kontroversen Position geführt. Zudem ist von den Verlegern moniert worden, dass häufig Rundfunkjournalisten mit Mandat ausgestattet waren und die ethischen Sprüche produziert haben, sie aber nicht leben mussten. Das war eine Mixtur“ (Interview Tillmanns).

Sprecher Peter Jansen glaubte, der Presserat habe die „Zerreissprobe bestanden“ (Jahrbuch 1981: 7). Diese Hoffnung erwies sich jedoch als falsch:

„Da war mit Sicherheit eine Reihe von Konflikten aufgelaufen, die man unter normalen Umständen auch hätte erledigen können, ohne die Arbeit zu unterbrechen. Aber dass man sie irgendwann nicht mehr im Diskurs- oder Konsensverfahren lösen konnte, dazu bedurfte es eines zusätzlichen Grundes. Irgendwann entstand auf der journalistischen Seite immer grösserer Unmut darüber, dass Rügen nicht abgedruckt wurden“ (Interview Protze).

Trotz der gemeinsamen Vereinbarung über den Abdruck von Presseratsrügen von 1974 bestand das Problem der Missachtung von Rügen weiterhin. Als schliesslich die Kölner Boulevardzeitung „Express“, die im Verlag des BDZV-Präsidenten Alfred Neven DuMont erschien, den Abdruck einer Rüge verweigerte, eskalierte der Streit (vgl. Wallenhorst 2007: 42; Bermes 1991: 288f.). An seiner vorerst letzten Sitzung im Dezember 1981 setzte sich der Presserat eingehend mit dem Fall auseinander. Zwar waren sich die Mitglieder einig, dass der Rügenabdruck gewährleistet werden müsse, doch vertraten sie unterschiedliche Auffassungen darüber, wie dies erreicht werden sollte. Zwei Vertreter der Journalistenverbände, Eckart Spoo (dju) und Friedrich Franz Sackenheim (DJV), forderten ultimativ, dass sich die Verlage zum Abdruck von Rügen verpflichten. Von den Verlegerverbänden wurde erwartet, dass sie bei den Verlagen verbindliche Erklärungen zum Rügenabdruck einholten. Von Verlegerseite wurde hingegen betont, dass der „Zeitungsverlegerverband keinen Verlag zu einem Abdruck verpflichten kann“ (Walter Zech/BDZV) und „keine Sanktionsmöglichkeit besitzt“ (Rüdiger Niemann/BDZV). Beide Anträge der Journalistenverbände wurden abgelehnt. Detlef Hensche (dju) stellte daraufhin fest, „dass nach diesem Abstimmungsergebnis vorerst keine gedeihliche Zusammenarbeit mehr möglich sei. [...] Für die Journalistenseite sei es der richtige Weg, ihre Mandate ruhen zu lassen, bis die Trägerverbände in der Lage sind, für die Weiterarbeit des Presserates Massnahmen zu treffen“ (Presseratssitzung, 02./03.12.1981). In der Folge musste der Presserat seine Arbeit für vier Jahre einstellen.

Während der Presserat kommissarisch verwaltet wurde, fanden ab Februar 1982 Verhandlungen zwischen den beteiligten Verbänden und Gewerkschaften auf Spitzenebene statt. Auf einer gemeinsamen Sitzung im Frühjahr 1982 wurde ein erster Kompromissvorschlag diskutiert. Während die Frage des Rügenabdrucks rasch als geregelt erachtet wurde, verlagerte sich die Diskussion auf die Zusammensetzung des Presserates. Insbesondere die Mitgliedschaft von Rundfunkjournalisten und Verbandsfunktionären war umstritten (Gesprächsrunde, 16.04.1982). Eine Einigung kam vorerst nicht zustande und die Verhandlungen zogen sich hin. Die Gesprächsrunde vom 17. November 1983 brachte dann einen Durchbruch: Die Verbände einigten sich unter anderem auf die Gründung eines Trägervereins, die Beschränkung der Aufgaben auf berufsethische Fragen und die Behandlung von Beschwerden sowie Regeln für die Entsendung von Mitgliedern. Gleichzeitig wurde vereinbart, die Verlage aufzufordern, sich zum Rügenabdruck zu verpflichten. Das Verhandlungsergebnis wurde in den kommenden Wochen den Verbänden zur Genehmigung vorgelegt (vgl. Bermes 1991: 348-351). Trotz Streitigkeiten innerhalb der IG Druck und Papier zwischen Hauptvorstand

und dju fand das Verhandlungsergebnis schließlich die Zustimmung der vier Verbände. Im Juni 1984 trat der Presserat zum ersten Mal nach einer zweieinhalbjährigen Pause wieder zusammen. Sprecher Peter Jansen erläuterte, dass vereinbart worden war, den Verein in seiner jetzigen Form aufzulösen und einen Trägerverein zu gründen. Der eigentliche Presserat werde dann ein Gremium dieses neuen Trägervereins sein. Ob der neue Presserat seine Arbeit aufnehmen könne, hänge davon ab, ob genügend Verlage eine Abdruckverpflichtung unterzeichneten (Presseratssitzung, 25.06.1984). Anfang 1985 zeigten sich BDZV, DVZ und DJV mit dem Ergebnis der Selbstverpflichtungsaktion zufrieden. Auch der Hauptvorstand der IG Druck und Papier beschloss eine Teilnahme am neuen Deutschen Presserat – dies trotz der ablehnenden Haltung der dju (vgl. Bermes 1991: 363ff.).

Im Februar 1985 war es dann soweit: der neue Trägerverein trat ein erstes Mal zusammen, genehmigte Satzung, Geschäfts- und Beschwerdeordnung, womit der Verein gegründet war. Gleichzeitig wurde beschlossen, im April den alten Presserat aufzulösen und den neuen zu konstituieren (Trägervereinssitzung, 25.02.1985). Am 17. April 1985 traf sich als Erstes der bisherige Presserat zu einer Sitzung mit dem Ziel der Vereinsauflösung. An der Sitzung kam es jedoch zum Eklat: In seinem Bericht über die Selbstverpflichtungsaktion konstatierte Sprecher Siegfried Maruhn, „es hätten [...] überraschend viele Verlage die Erklärung abgegeben“, nicht jedoch die wichtige Verlagsgruppe Gruner+Jahr. Horst Keiser, Verlagsdirektor beim Springer-Verlag, hielt fest, „dass alle grossen Verlage in ihren Erklärungen davon ausgingen, dass sich die vergleichbaren Verlage im Konkurrenzfeld ähnlich verhalten“. Die Weigerung von Gruner+Jahr hätte folglich bedeutet, dass auch die anderen Hamburger Verlage Bauer, Spiegel und Axel Springer sich nicht zum Rügenreindruck bereit erklären würden. Die Vertreter der Journalistenverbände erinnerten daran, dass sie eine Verpflichtung der grossen Verlagshäuser zum Rügenreindruck als Voraussetzung für eine Mitarbeit im Presserat erachten würden. Günther Grotkamp (BDZV) schlug vor, „die Tätigkeit des Beschwerdeausschusses ruhen zu lassen, den alten Presserat aufzulösen und den neuen zu konstituieren. Danach sollte man sich um die Einholung der Zustimmungserklärung für den Abdruck von Rügen bei G+J bemühen, damit die Aufnahme der Tätigkeit der Organe des neuen Presserats erfolgen könne“. Die Auflösung des Vereins wurde daraufhin einstimmig beschlossen (Presseratssitzung, 17.04.1985). An seiner anschliessenden Sitzung entschied der Trägerverein, die „Arbeit unter der Voraussetzung der Klärung einiger noch offener Fragen möglichst bald aufzunehmen“ (Trägervereinssitzung, 17.04.1985).

Die folgenden Monate waren vom Versuch geprägt, alle Hamburger Verlage zur Abgabe einer Verpflichtungserklärung zu bewegen. In der nächsten Sitzung des Trägervereins berichtete Winfried Reske (VDZ), dass Gruner+Jahr sich in Verhandlungen nicht zu einer Abdruckverpflichtung bereit erklärt hatte. „Daraufhin hätten die Häuser Bauer und Springer von ihren Vorbehalten Gebrauch gemacht und erklärt, dass sie unter diesen Voraussetzungen Rügen nicht abdrucken werden“. Mehrere Sitzungsteilnehmer sahen eine mögliche Lösung in einer Anpassung des Beschwerdeverfahrens. Rüdiger Niemann (BDZV) etwa führte aus, dass

man Zeitungen und Zeitschriften die Möglichkeit geben könnte, eine Sache in Ordnung zu bringen, bevor es zu einer Rüge durch den Presserat kommt (Trägervereinssitzung, 29.05.1985). Über die Sommermonate wurde eine Lösung gefunden, die sowohl für die Hamburger Verlage wie auch die Journalistenverbände annehmbar war. In der Septembersitzung einigten sich die Mitglieder des Trägervereins auf eine Protokollnotiz zur Beschwerdeordnung, welche dieses zweistufige Beschwerdeverfahren festhielt. Abschliessend stellte der Vorsitzende des Vereins, Peter J. Velte, „Übereinstimmung aller Mitglieder fest, dass für die Wiederaufnahme der Arbeit des Presserates die Verpflichtungserklärungen der drei Verlage Gruner+Jahr, Bauer und Springer massgebend seien“ (Trägervereinssitzung, 17.09.1985). Diese Erklärungen trafen zwar ein, doch erlitt die Neukonstituierung des Presserates einen weiteren Rückschlag, als die dju-Bundeskonzferenz den Hauptvorstand der IG Druck und Papier aufforderte, aus dem Trägerverein auszutreten, da die Protokollnotiz mangelhaft sei (dju-Beschluss, 15.11.1985). Der Trägerverein hatte sich mit der Angelegenheit an der nächsten Sitzung zu befassen. Gerhard Manthey (IG Druck und Papier) interpretierte den dju-Beschluss dahin gehend, dass es nun darauf ankäme, „den dju-Delegierten [...] ein Verfahren anzubieten, das den Presserat auch wirklich in die Lage versetzt, Rügen ohne Wenn und Aber auszusprechen und sicherstellt, dass diese dann auch unverzüglich abgedruckt würden“. Auf Vorschlag von Rüdiger Niemann (BDZV) fasste der Trägerverein eine Interpretation der Protokollnotiz ab, in der Hoffnung, mit dieser Klarstellung den Bedenken der dju ausreichend Rechnung zu tragen (Trägervereinssitzung, 27.11.1985). Obwohl sich der dju-Bundesvorstand im Januar definitiv gegen eine Mitarbeit im Presserat entschied, tat es der Hauptvorstand der IG Druck und Papier den anderen Trägerverbänden gleich und stimmte der Wiederaufnahme der Arbeit des Presserates zu (vgl. Bermes 1991: 378). Und so konnte der Deutsche Presserat nach vier Jahren Pause seine Arbeit in neuer Form wieder aufnehmen.

Die folgenden zwanzig Jahre zeichneten sich durch eine hohe organisationale Kontinuität aus. Anpassungen der Strukturen und Prozesse gab es nur noch in Details. 2002 wurde als Anlaufstelle für Beschwerden im Bereich des Redaktionsdatenschutzes ein spezieller Beschwerdeausschuss gebildet (Lutz Tillmanns in Jahrbuch 2002: 18). Auf Anfang 2004 schliesslich wurden der bisherige Beschwerdeausschuss in zwei gleichberechtigte Kammern aufgeteilt und das Presseratsplenum von 20 auf 28 Mitglieder erweitert (Lutz Tillmanns in Jahrbuch 2004: 37f.).

Heute besteht der Deutsche Presserat folglich aus einem Trägerverein, in welchem die vier Journalisten- und Verlegerverbände vertreten sind, einer Geschäftsstelle sowie dem Plenum mit seinen Beschwerdeausschüssen. Die Zuständigkeit beschränkt sich auf Printmedien und deren identische Onlineangebote; eine Ausdehnung auf redaktionelle Inhalte der Online-Presse wird vorbereitet. Der Deutsche Presserat basiert weder auf einer gesetzlichen Grundlage, noch ist er staatlich anerkannt. Der Bund beteiligt sich lediglich an der Finanzierung der Organisation. Das Plenum und die Beschwerdeausschüsse setzen sich je zur Hälfte aus Vertretern der Journalisten- und der Verlegerverbände zusammen. Bei eingehenden Be-

schwerden, zu denen jedermann berechtigt ist, wird erst die Zuständigkeit festgestellt, bevor eine Vorprüfung durchgeführt wird. Ist ein Verstoss gegen ethische Richtlinien nicht auszuschliessen, nimmt sich die Organisation der Beschwerde an. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit der Vermittlung, bevor ein Verfahren eingeleitet wird. Allerdings könne nicht von einem systematischen Vermittlungsverfahren gesprochen werden, „das erst bei Scheitern zu einem Beschwerdeverfahren führt“ (Interview Protze). Bei Eröffnung eines Verfahrens wird erst eine Stellungnahme des Mediums eingeholt, bevor der zuständige Beschwerdeausschuss berät und entscheidet. Wird der Beschwerde stattgegeben, stehen als Sanktionen ein Hinweis, eine Missbilligung sowie eine nicht-öffentliche oder öffentliche Rüge zur Verfügung. Letztere muss vom verurteilten Medium abgedruckt werden. Dem Deutschen Presserat steht das Recht zu, von sich aus einen Fall aufzugreifen. Davon wird jedoch selten Gebrauch gemacht. „Ich kenne aus 20 Jahren einen Fall. Den klassischen Fall, dass der Presserat als Institution Beschwerde erhoben hat, den gibt es eigentlich gar nicht“ (Interview Protze).

### 7.1.2 Schweizer Presserat

Die Entstehung und die Geschichte des Schweizer Presserates zeichnen sich durch starke Kontroversen, langwierige Prozesse und Verzögerungen sowie etliche – gescheiterte und gelungene – Reorganisationsversuche aus. „Es fällt auf, dass die Gründung des Presserates innerhalb der Branche und auch innerhalb des Verbandes, der ihn gegründet hat, umstritten war“ (Interview Künzi). An der Generalversammlung eines Journalistenverbands, des Vereins der Schweizer Presse (VSP)<sup>13</sup>, im Jahr 1968 gab ein Votum des zurücktretenden Zentralvorstandsmitgliedes Arnold Fisch den Ausschlag für eine vermehrte Auseinandersetzung mit Fragen der journalistischen Ethik. Er erklärte, im VSP würden berufsethische Fragen eine ungenügende Rolle spielen: „Aber auf die Dauer kommen wir nicht darum herum, auch das Berufsethos wieder ernstlich zu pflegen. [...] Wir müssten wohl die Arbeiten an einem Ehrenkodex, die seinerzeit resigniert aufgegeben wurden, wieder aufnehmen“ (Arnold Fisch, GV VSP, 26.10.1968). Rückblickend urteilte der erste Presseratspräsident: „Lebhaft und ausdauernd wurde seit dem erwähnten Pressetag im Zentralvorstand, in Kommissionen und an den Delegiertenversammlungen über die Vorschriften des Reglementes für einen Presserat beraten“ (Felix Stoffel in Journalisten Zeitung 4/1981: 6).

Der Zentralvorstand des Vereins beschloss, eine Kommission unter dem Vorsitz von Zentralvorstandsmitglied Arthur Grüninger mit einem Bericht darüber zu beauftragen, „in welcher Form die Mitglieder des VSP auf eine Charta der Journalisten verpflichtet und in welcher Weise Verstösse gegen diese geahndet werden können“ (ZV VSP, 09.01.1969). Als besonders wichtig wurde die Frage der Aufsichtsinstanz erachtet, „welcher die Aufgabe zufällt, die Einhaltung der Charta oder des Ehrenkodex zu überwachen. In verschiedenen Ländern fällt dies

---

<sup>13</sup> Ironischerweise heute der Name des schweizerischen Verlegerverbandes. Der VSP wechselte seinen Namen in der Folge mehrfach: 1976 in Verband der Schweizer Journalisten (VSJ), 1992 in Schweizer Verband der Journalistinnen und Journalisten (SVJ) und 2003 in Impressum.

in den Aufgabenbereich von sogenannten Presseräten“ (Zentralpräsident Robert Zingg in Schweizer Presse 2/1969: 2). Der Zentralvorstand nahm den von der Kommission Grüninger ausgearbeiteten Ehrenkodex einstimmig an (ZV VSP, 05.08.1969), trat für dessen Verankerung in den Vereinsstatuten ein (ZV VSP, 06.09.1969) und beschloss, Ehrenkodex und Statutenänderung der nächsten Delegiertenversammlung zu unterbreiten. Zingg und Grüninger berichteten im Namen des Zentralvorstandes im Vorfeld der Delegiertenversammlung über die Pläne:

„Das erste Ziel soll die Annahme des Ehrenkodex durch die Delegiertenversammlung sein, mit dem gleichzeitigen Auftrag an den Zentralvorstand, detaillierte Vorschläge über die Kontrollmöglichkeiten auf der Grundlage des vorliegenden Berichtes auszuarbeiten. [...] Um eine unabhängige und objektive Behandlung dieser Fragen sicherzustellen, denkt die Kommission an die Schaffung eines vom VSP eingesetzten Schweizerischen Presserates“ (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 4/1969: 20f.).

„Das Ergebnis dieser Arbeit liegt vor; in einer ersten Phase wird sich die Delegiertenversammlung grundsätzlich zu äussern haben, ob ein solcher Kodex wünschbar sei; sie wird auch die Form dieser ethischen Berufsverpflichtung und das vorgeschlagene Prinzip der Überwachung zu genehmigen haben. Stimmt die Delegiertenversammlung den Anträgen des Zentralvorstandes zu, dann soll in der zweiten Phase zuhanden der Delegiertenversammlung von 1970 dieses Instrument der Überwachung ausgearbeitet und der Versammlung zur Genehmigung unterbreitet werden“ (Robert Zingg in Schweizer Presse 4/1969: 3).

Die Bestrebungen stiessen bei den Delegierten indes auf wenig Gegenliebe. Insbesondere die Delegierten des Pressevereins beider Basel opponierten. Zwar wurde mit 64:29 Eintreten auf die Vorlage beschlossen, diese aber umgehend mit 63:28 Stimmen an den Zentralvorstand zurückgewiesen (DV VSP, 08.11.1969). Hierfür wurde vom Zentralvorstand die Furcht vor der „Katze im Sack“ – der Anerkennung einer Aufsichtsinstanz, deren Kompetenzen noch nicht bekannt waren – als Ursache eruiert. Diese Befürchtungen hätten, „zusammen mit dem Widerstand einer Minderheit gegen jeden Versuch, durch einen Ehrenkodex gewisse Richtlinien für journalistisches Tun und Lassen aufzustellen“ (Robert Zingg in Schweizer Presse 1/1970: 3f.) eine Zweidrittelmehrheit für die Rückweisung ergeben. Der Zentralvorstand beschloss deshalb, eine Vernehmlassung durchzuführen und die überarbeiteten Vorschläge einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung im Herbst 1970 vorzulegen (ZV VSP, 15.12.1969). Den Delegierten wurden die Anträge unterbreitet, den Ehrenkodex anzunehmen, das Geschäftsreglement eines Presserates zu genehmigen und die Statuten entsprechend zu verändern (Zentralvorstand in Schweizer Presse 3/1970: 3). Ein von der Genfer Sektion (APG) spät eingereichter Alternativvorschlag für den Ehrenkodex wurde vom Zentralvorstand abgelehnt (ZV VSP, 03.06.1970). Die Delegierten allerdings gingen trotz der bei allen Sektionen durchgeführten Vernehmlassung erneut in Opposition zum Vorstand: „48 Delegierte stimmen für die Weiterverfolgung und Diskussion des Vorschlages der APG, 26 für das Projekt des Zentralvorstandes (Applaus). Damit dient der Genfer Text als weitere Verhandlungsgrundlage“ (a. o. DV VSP, 19.09.1970). Der Zentralpräsident zeigte sich darob wenig erfreut:

„Eine aus grundsätzlichen Gegnern jeglicher Presseselbstkontrolle und aus Gegnern des vorgelegten Textes bestehende Opposition wischte die monatelange Vorarbeit von Kommission und Zentralvorstand unter den Tisch und beschloss Eintreten auf einen von der Sektion Genf vorgelegten neuen Text“ (Robert Zingg in Schweizer Presse 4/1970: 7).

Zugleich wurde der Beschluss gefasst, eine neue Kommission mit der Weiterarbeit zu betrauen. Die von Freddy Klopfenstein präsidierte Kommission befasste sich in den folgenden Monaten mit der Ausarbeitung eines Ehrenkodex und der Frage eines Presserates. Im neuen Vorschlag für einen Kodex, so erfuhren die Delegierten ein Jahr später, wurden nicht mehr allein die Pflichten, sondern auch einige Rechte der Journalisten umschrieben. Bezüglich des Presserates wurden die „Rechte der Sektionen als Vorinstanz“ ausgebaut (DV VSP, 20.11.1971). Nur die Sektionen (und der Zentralvorstand) würden den Presserat anrufen können, nicht aber normale Mediennutzer. Eine weitere ausserordentliche Delegiertenversammlung nahm dann im Sommer 1972 die „Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten“ mit 62 zu 7 Stimmen an. Zudem wurde die Erklärung mit 57 gegen 10 Stimmen als integrierender Bestandteil der Statuten anerkannt. Die Idee eines Presserates hingegen stiess weiterhin auf wenig Begeisterung: „In der [...] zum Teil leidenschaftlich geführten, langen Diskussion wird dem Projekt eines Presserates grundsätzlich [...] Kritik entgegengebracht“ (a. o. DV VSP, 17.06.1972). Zwar gelang es, mit 51:15 Stimmen einen Presserat in den Statuten zu verankern, der Verletzungen der Pflichten und Rechte feststellen soll, doch ein Antrag auf Rückweisung des vorgeschlagenen Presseratsreglements wurde mit 36 zu 24 Stimmen gutgeheissen.

„L’assemblea del 17 giugno 1972 dà dunque ,feu vert‘ alla Dichiarazione dei doveri e dei diritti del giornalista, ma si divide sulle proposte di riforma degli statuti dell’APS, relativi all’organizzazione dell’organo di sorveglianza. Al termine di un dibattito confuso, ogni decisione è rimandata“ (Morresi o.J.).<sup>14</sup>

Die Kommission Klopfenstein machte sich an eine Überarbeitung des Reglements, eine Vernehmlassung über das Resultat wurde durchgeführt, und der neue Vorschlag einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung Ende August 1974 unterbreitet. Zentralpräsident Franz Felix Lehni erinnerte die Delegierten an den langwierigen Entstehungsprozess nach der Generalversammlung von 1968:

„So machte sich damals die Kommission des Zentralvorstandes an die Aufgabe, einen eigenen [...] Schweizer Pressekodex zu erarbeiten. Es sollte, wie sich später zeigte, eine Sisyphusarbeit sein. Die Delegiertenversammlung vom Herbst 1969 in Solothurn schickte nach einer homerischen Redeschlacht das Papier an die Kommission zurück. Auch die ausserordentliche Delegiertenversammlung des Jahres 1970 in Rüschlikon verfuhr mit dem Entwurf von Kommission und Zentralvorstand nicht gnädiger. Sie tat jedoch einen neuen Schritt, indem sie den Zentralvorstand von der Verantwortung für die Angelegenheit entband und selber eine ihr direkt verantwortliche Kommission unter dem Präsidium unseres Genfer Kollegen Freddy

---

<sup>14</sup> Die Versammlung vom 17. Juni 1972 gab also grünes Licht für die Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten, war sich aber uneinig über die Reformvorschläge der VSP-Statuten betreffend die Organisation des Aufsichtsorgans. Am Ende einer konfuse Debatte wurde jede Entscheidung vertagt.



Klopfenstein einsetzte mit dem Auftrag, einen neuen Text auszuarbeiten“ (Franz Felix Lehni, a. o. DV VSP, 31.08.1974).

„Unter lebhafter Diskussion“ (a. o. DV VSP, 31.08.1974) genehmigten die Delegierten einzelne Statutenänderungen, welche die Gründung eines Presserates bedingte. Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit und weil die Versammlung beschlussunfähig geworden war, nachdem einzelne Delegierte den Saal verlassen hatten, konnte das vorgeschlagene Presseratsreglement hingegen nicht mehr diskutiert werden. In den kommenden Monaten verschwand das Thema Presserat nahezu von der Bildfläche, da sich der VSP mit einer Totalrevision seiner Statuten beschäftigte. Im Zuge dieser Arbeiten wurde auch der den Presserat betreffende Artikel der Statuten revidiert. Wie Zentralvorstandsmitglied Arthur Baur erklärte, gehören Teile des alten Artikels „nicht in die Statuten, sondern wären im Reglement über den Presserat unterzubringen“, was die Zustimmung der Delegierten fand (a. o. DV VSP, 26.02.1976). Als Konsequenz dieser Statutenrevision beschloss der Zentralvorstand, Freddy Klopfenstein mit der Ausarbeitung eines neuen Presseratsreglements zu beauftragen (ZV VSP, 29.04.1976). An der ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 26. Juni 1976 wurde endlich „dem Reglement des Presserates mit 50 Ja, 5 Nein und bei Enthaltungen zugestimmt“ (a. o. DV VSP, 26.06.1976). Kurz nach der Delegiertenversammlung änderte der VSP seinen Namen in Verband der Schweizer Journalisten (VSJ). An der ersten ordentlichen Delegiertenversammlung des VSJ sollte der Presserat bestellt werden, doch wurde „mit 43 Wählenden das statutorische Quorum nicht erreicht“ (DV VSJ, 13.11.1976). Ein Jahr später gelang dann die Wahl von Präsident und Mitgliedern des Presserates nach neun Jahren der Vorbereitung (DV VSJ, 13.10.1977). Der Presserat des VSJ war geboren.

Noch vor der Wahl des Presserates kamen bereits erste Diskussionen über eine Beteiligung der Verleger am Presserat auf. Schon im Jahresbericht des Zentralpräsidenten von 1976 wurde darauf hingewiesen, dass man „in gewissen Verlegerkreisen [...] nicht glücklich [ist/M.P.], weil der Rat nicht paritätisch konzipiert worden war“ (Cyrill Tchimorin in Schweizer Presse 4/1976: 5). Anfang 1977 fanden dann inoffizielle Gespräche mit dem Schweizerischen Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger (SZV) „zur Frage der Beteiligung der Verleger an der Arbeit des Presserates“ statt, wie Zentralpräsident Eric Walter dem Zentralvorstand berichtete (ZV VSJ, 10.02.1977). Die Verleger seien auch bereit, die „Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten“ integral anzuerkennen. Die Gespräche wurden auf dieser Grundlage fortgesetzt und es wurde gemeinsam die Idee entwickelt, dass die Verleger eine eigene „Erklärung“ für ihre Mitglieder aufstellen und eine eigene Aufsichtsinstanz gründen sollten. „Für Fälle der Uneinigkeit zwischen VSJ und Verlegerorganisationen in Fragen der Rechte und Pflichten des Journalisten könnte ein gemeinsames Gremium geschaffen werden, welches Vertreter aus beiden Presseräten umfasst“ (ZV VSJ, 16.06.1977). An der ausserordentlichen Delegiertenversammlung vom 13. Oktober 1977 erläuterte Walter, dass künftig „an ein paritätisches Organ gedacht werden könnte, welches sich aus Mitgliedern des Presserates VSJ und der Verlegerinstitutionen zusammensetzte“ (Eric Walter, a. o. DV VSJ, 13.10.1977). Das Projekt wurde zunächst weiterverfolgt und die Verleger erklärten sich bereit, einen Ehren-

kodex und ein Organ zu dessen Durchsetzung zu schaffen. In einer zweiten Phase „soll ein ‚Conseil supérieur de la presse‘ als gemeinsames Organ des VSJ und des SZV entstehen“ (Eric Walter, ZV VSJ, 14.04.1978). Ein letztes Mal befasste sich der Zentralvorstand im Mai 1979 mit dem Geschäft: Die Verleger hatten versichert, bis zum Herbst die Arbeiten zur Schaffung eines Ehrenkodex aufzunehmen (ZV VSJ, 22.05.1979). Danach verschwand das Thema für knapp acht Jahre von der Agenda. Auch über den Presserat selbst wurde nicht mehr gesprochen, bis dessen erste Amtsperiode 1981 auslief.

Da der Presserat nicht angerufen wurde (was auch nur den Sektionen und dem Zentralvorstand des VSJ erlaubt war) und nicht von sich aus tätig werden durfte, waren keine Aktivitäten des Aufsichtsorgans zu verzeichnen: „Der erste Presserat war mangels Beschwerden mehr oder weniger untätig“ (Interview Künzi). Als die Erneuerungswahlen näher rückten, führte der Zentralvorstand deshalb mit dem Präsidenten des Presserates, Felix Stoffel, eine Besprechung durch (ZV VSJ, 27.05.1981). Zentralpräsident Enrico Morresi erläuterte dazu in seinem Jahresbericht 1981: „Es resultierte daraus ein fruchtbarer Meinungs austausch über die Zweckmässigkeit einer Reaktivierung dieses Organs unseres Verbandes, in das bei seiner Schaffung grosse Hoffnungen gesetzt wurden“ (Enrico Morresi in Journalisten Zeitung 6-7/1981: 4). Nach diesem Austausch über Ziele, Aufgaben und Erfahrungen des Presserates, merkte Stoffel an, dass eine Ergänzung oder Änderung des Presseratsreglements künftig denkbar sei (Felix Stoffel in Journalisten Zeitung 6-7/1981: 19). Doch erst Mitte 1983 setzte der Zentralvorstand eine Arbeitsgruppe „unter Leitung des Presserats-Vizepräsidenten ein, die sofort die Reorganisation des Presserates an die Hand nehmen soll“ (ZV VSJ, 02.06.1983).<sup>15</sup> Das neue Reglement, dem der Zentralvorstand einstimmig zustimmte (ZV VSJ, 16.04.1984), sah vor, dass jede natürliche Person an den Presserat gelangen kann. Die Vorlage wurde auch von den Delegierten „bei einer Enthaltung und ohne Gegenstimme gutgeheissen“ (a. o. DV VSJ, 29.06.1984). In der Folge nahmen die Aktivitäten des Presserates etwas zu: „Das Ganze ist relativ langsam angelaufen. Es gab dann eine erste Phase, Ende der 1980er Jahre, Anfang der 1990er Jahre, als mehr lief, wenn auch auf tieferem Niveau“ (Interview Künzi).

1987 wurde erneut die Frage der Verlegerbeteiligung am Presserat des VSJ aufgeworfen. Anlässlich eines Referats hatte der Präsident des Verlegerverbandes SZV, Max U. Rappold, „die auf die Journalisten zentrierte Ausrichtung des Presserates kritisiert“ (ZV VSJ, 19.06.1987) und „dem Presserat als einseitig vom VSJ geschaffener Institution die Kompetenz abgesprochen, für die gesamte Berufsgemeinschaft zu sprechen“ (Bernard Béguin in TELEXtra 5a/1987: 24). Presseratspräsident Bernard Béguin machte sich deshalb Gedanken über eine Einbeziehung der Verleger. Der Zentralvorstand gab grünes Licht für informelle Kontakte mit den Verlegerverbänden und hielt fest, dass auch eine Einbindung des öffentlichen Rundfunks SRG wünschenswert wäre (ZV VSJ, 19.06.1987). Bei einem Treffen

---

<sup>15</sup> Vizepräsident Philippe Golay wurde auf Anfang 1984 zum Presseratspräsidenten gewählt (DV VSJ, 26.11.1983). Auf Anfang 1986 wurde er von Bernard Béguin abgelöst (DV VSJ, 22.11.1985).

zwischen Béguin und Rappold wurden Möglichkeiten eines Verfahrens besprochen, „das den Einbezug von Verlegern bei den Beratungen des Presserates von Fall zu Fall“ gestatten würde. Voraussetzung hierfür, so Béguin, sei „die Anerkennung der Pflichten durch die Verlegerverbände als Ethik der gesamten Berufsgemeinschaft“ (Bernard Béguin in TELEXtra 5a/1987: 24). Den Delegierten wurde deshalb die Aufnahme einer Übergangsbestimmung in das Presseratsreglement unterbreitet, welche eine fallweise Beziehung der Verleger zu den Beratungen des Presserates erlaubt. Die Vorlage wurde einstimmig genehmigt (DV VSJ, 14.11.1987).

„Es wird somit möglich sein, während einer Übergangsphase Erfahrungen zu sammeln, aufgrund derer dann entschieden werden kann, ob eine engere Zusammenarbeit zwischen Presserat und Verlegervertretern (z. B. Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung VSJ/Verlegerverbände) auf dem Gebiet der Berufsethik zu begründen ist“ (ZV VSJ, 13.11.1987).

Da die Gespräche mit den Verlegern gut vorankamen, beschloss der Zentralvorstand schon bald, ein neues Presseratsreglement auszuarbeiten und eine Absichtserklärung mit den Verlegerverbänden über eine Zusammenarbeit auf berufsethischem Gebiet zu verabschieden (ZV VSJ, 18./19.02.1988). Den Delegierten wurden das neue Reglement und die Absichtserklärung an der Delegiertenversammlung 1988 unterbreitet.

„Art. 6: Wenn die Geschäftspolitik eines Verlegers direkt oder indirekt von einer Frage der Berufsethik berührt ist, so wendet sich der Presseratspräsident an die Beschwerdekommision des Schweizerischen Verbandes der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger (SZV) im Hinblick auf die Anwendung der 1988 durch den Schweizerischen Verband der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger (SZE) und die Union Romande de Journaux (URJ) einerseits sowie den Verband der Schweizer Journalisten (VSJ) andererseits verabschiedeten Absichtserklärung“ (Entwurf Presseratsreglement in TELEXtra 5a/1988: 36).

„Ziff. 2: Die Beratung über gemeinsame Fragen der Berufsethik wird von einem jeden Verband einer für ihn repräsentativen Delegation anvertraut. [...] Ziff. 4: Die gefällten Entscheidungen stellen die gemeinsame Haltung der beiden Delegationen zu berufsethischen Fragen fest, die ihnen unterbreitet worden sind. Ziff. 5: Die vorliegende Absichtserklärung ist eine Vorbereitungsmaßnahme im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Organs für die Erörterung von berufsethischen Problemen“ (Entwurf Absichtserklärung SZV/URJ und VSJ zur Berufsethik in TELEXtra 5a/1988: 37f.).

Zentralpräsident Hervé Dubois unterstrich, dass die Absichtserklärung „nicht mit der Schaffung eines paritätischen Presserates gleichgesetzt werden dürfe“. Erst wenn die Verlegerverbände die Rechte und Pflichten der Journalisten vollumfänglich anerkennen würden, könne ein solcher in Betracht gezogen werden (Hervé Dubois, DV VJS, 18.11.1988). Trotz Opposition, die die Schaffung von zwei verschiedengewichtigen Presseräten befürchtete, wurden Reglement und Absichtserklärung bei 23 Gegenstimmen angenommen (DV VSJ, 18.11.1988).

So vielversprechend diese Zusammenarbeit begann, so wenig resultierte daraus. Knapp vier Jahre später erachtete der Zentralvorstand eine Zusammenarbeit mit den Verlegern in berufsethischen Belangen nicht mehr als wünschenswert, „da die Absichtserklärung VSJ/SZV für

die Zusammenarbeit in ethischen Belangen in der Praxis toter Buchstabe geblieben ist“ (ZV VSJ, 21.05.1992). 1992 wurde eine entsprechende Revision des Presseratsreglements vorbereitet:

„[...] der Zentralvorstand [hat/M.P.] vor dem Hintergrund der unsicheren Zukunft der Sozialpartnerschaft mit den Verlegerverbänden beschlossen, den geltenden Art. 6 des Presseratsreglementes zu streichen. [...] Dem Zentralvorstand geht es zur Zeit nicht darum, die gemeinsame Absichtserklärung in Frage zu stellen, doch scheint es ihm wenig sinnvoll, sich in einem internen Reglement unseres Verbandes auf diese fixieren zu lassen“ (TELEXtra 5a/1992: 35).

Gleichzeitig wurden bei dieser Teilrevision einige Änderungen beantragt, um das Reglement den Entwicklungen anzupassen. So gab es seit einiger Zeit zwei Vizepräsidenten (anstelle des einen vorgesehenen) und seit Mitte 1991 stand dem Presserat in der Person des damaligen VSJ-Zentralsekretärs Martin Künzi permanent ein Sekretär zur Verfügung. Dieser erinnert sich: „Der Verband hat – zuerst sehr bescheiden – begonnen, gewisse Mittel für die Unterstützung des Presserates bereitzustellen“ (Interview Künzi). Die Revision wurde am ersten ordentlichen Kongress des SVJ – dem neuen Organ anstelle der Delegiertenversammlung des VSJ – „mit grossem Mehr“ verabschiedet (Kongress SVJ, 20.11.1992).

Während die Kooperation mit den Verlegern zurückgestellt wurde, strebte der Presserat unter seinem neuen Präsidenten Roger Blum mit Zustimmung des Zentralvorstandes nun eine Zusammenarbeit mit anderen Journalistenorganisationen an (ZV VSJ, 21.05.1992). Ziel war es, die Basis des Presserates zu erweitern und ihn zu einem Organ aller Journalistenverbände umzubauen: „Im Herbst erhielten die Verbände SJU und SSM eine Offerte für Verhandlungen über die Basiserweiterung des Presserates“ (Roger Blum in TELEXtra 5a/1992: 27). Diese Bestrebungen erlitten jedoch bald einen Rückschlag, da die damalige Schweizerische Journalisten-Union (SJU) eine Beteiligung am Presserat vorläufig ablehnte: „Prioritär scheinen die Fusionsdiskussionen der SJU mit dem SSM zu sein, so dass der Presserat beschloss, die Tür für die anderen journalistischen Verbände offenzuhalten, aber bis zur Klärung der Fusionsfrage von SJU und SSM aktiv keine Gespräche zu führen, sondern erst anschliessend den Faden wieder aufzunehmen“ (Roger Blum in TELEX 5/1993: 35). Dafür organisierte sich der Presserat intern neu. Seit 1994 arbeitet der Presserat mit drei Kammern (Roger Blum in TELEX 5/1993: 35 und TELEX vom 15.04.1995: 15). Unter dem neuen Präsidenten hat der Presserat auch seine Aktivitäten ausgeweitet: „Mit Roger Blum hat der Presserat begonnen, Eigenaktivitäten zu entwickeln, die das Ganze etwas ins Rollen brachten“ (Interview Künzi).

Die Basiserweiterung des Presserates wurde erst 1997, 20 Jahre nach Gründung des Gremiums, wieder aktuell. In einem Brief richtete Blum einen Appell zu einer Neukonstituierung des Presserates an alle Journalistenverbände (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 06.03.1997). Da dieser Aufruf jedoch ohne Wissen des SVJ-Vorstandes erging, löste er einige Spannungen aus. Nach einer Aussprache zwischen Vorstand und Presse-

ratspräsident, entschloss sich der SVJ zu Verhandlungen mit den anderen Journalistenverbänden, die einer Erweiterung positiv gegenüberstanden (Vorstand SVJ, 20.08.1997; Jahresbericht Presserat 1997). „La nécessité d’une réforme s’est imposée alors que le milieu journalistique était agité par un projet visant à réunir l’ensemble des organisations professionnelles sous un même toit: le nouveau syndicat des médias Comedia“ (Cornu 2000: 123). Am 20. Oktober 1997 fand die erste und zugleich vorerst letzte Sitzung zwischen den Journalistenverbänden und dem Presserat bezüglich einer Basiserweiterung statt. Auch wenn grundsätzlich Einigkeit über das weitere Vorgehen bestand, zog sich die SJU wieder von den Gesprächen zurück, was mit den Vorbereitungen für eine Fusion der verschiedenen Journalistenverbände zusammenhing:

„Wie Sie wissen, ist die SJU eine kleine Gewerkschaft [...]. [...] die Fusionsverhandlungen haben für die SJU momentan Vorrang. [...] Überhaupt fragt sich der Vorstand, ob es nicht sinnvoller wäre, zusammen mit dem Fusionsverein die Neuorganisation des Presserats zu diskutieren? Aus obengenannten Gründen hat sich der Vorstand der SJU entschlossen, bei der Reform des Presserates nicht mitzuarbeiten“ (Korrespondenz Judith Stofer/SJU, 04.12.1997).

Als Reaktion sistierte auch der Trägerverband des Presserates, der SVJ, die Teilnahme an Verhandlungen:

„Ohne SJU fällt ein Hauptelement für die Basiserweiterung ausser Abschied und Traktanden [...]. Mit SSM und VSRTA allein eine Reform durchzuführen, bringt unserer Meinung nach gar nichts [...]. Last but not least spielt bei unseren Überlegungen auch die rasante Entwicklung im comedia-Fusionsprozess eine Rolle [...]. Es wäre unserer Meinung nach reine Energieverschwendung, vor dem für unser aller Zukunft so wichtigen Entscheid den Presseratsreformprozess weiter voranzutreiben“ (Korrespondenz Reto Breiter und Christina Wenninger/SJV, 18.12.1997).

Presseratspräsident Blum war nicht bereit, diesen Entscheid einfach hinzunehmen: „Kann man derart schwanken? Gegen aussen wirkt dies nur noch peinlich. [...] Wenn sich [...] dieses unwürdige Hin und Her länger hinzieht, steige ich aus [...]. Ich [...] lasse mit mir [...] nicht das Kalb machen“ (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 23.12.1997). Am Entscheid des SVJ änderte dies aber nichts: Eine Reorganisation des Presserates stehe erst nach dem Entscheid über eine Fusion der Journalistenverbände zur Comedia wieder auf der Agenda (Korrespondenz Reto Breiter/SVJ, 05.02.1998). Nachdem die Fusion gescheitert war, bat Blum den SVJ-Vorstand „das Heft in die Hand zu nehmen und Verhandlungen mit den anderen Verbänden rasch in die Wege zu leiten“ (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 02.07.1998). Bevor es soweit war, beschloss der SVJ-Kongress bereits, dass nicht nur wie bisher lediglich der Präsident des Presserates nicht dem SVJ angehören musste, sondern dass in den Presserat sämtliche Aktivmitglieder des SVJ und anderer Journalistenverbände gewählt werden können (Kongress SVJ, 23.10.1998; Roger Blum in Stellungnahmen 1998: 10).

Im November 1998 schliesslich besprach der SVJ-Vorstand mit dem Presseratspräsidenten das weitere Vorgehen. Vorstandsmitglied Reto Breiter übernahm die Anfrage der anderen Verbände, „ob sie bereit seien, die Verhandlungen über eine Basiserweiterung des Presserates

[...] erneut aufzunehmen“ (Vorstand SVJ, 06.11.1998). Seine Anfrage (Korrespondenz Reto Breiter/SVJ, 07.12.1998) stiess bei den anderen Journalistenverbänden auf positive Reaktionen. Am 26. Februar 1999 tagte die Arbeitsgruppe Presseratsreform zum ersten Mal und einigte sich in den kommenden Monaten über Rechtsform, Finanzierung und Zusammensetzung von Stiftungsrat und Presserat. Im Laufe der Verhandlungen meldete eine Gruppe von Chefredaktoren Interesse an einer Beteiligung am Presserat an. „Um das Gelingen der 1. Stufe (Basiserweiterung auf weitere Journalistenverbände) nicht zu gefährden, wird mehrheitlich daran festgehalten, dass eine Beteiligung der Medienarbeitgeber/Chefredaktoren – wenn überhaupt – nur in einer 2. Stufe in Frage kommt“ (Arbeitsgruppe Presseratsreform, 10.05.1999). Dennoch fand ein Treffen mit den Chefredaktoren statt, die „bereits im jetzigen Zeitpunkt miteinbezogen werden wollen“, sich gegen eine Einbeziehung der Verleger aussprachen und sich selbst nicht als Verlegervertreter betrachteten (René Bortolani, Arbeitsgruppe Presseratsreform, 28.06.1999). Eine Einigung kam schliesslich zustande und die nun als Verein organisierten Chefredaktoren (Konferenz der ChefredaktorInnen KC) konnten sich analog zu den Journalistenverbänden am neuen Stiftungsrat beteiligen (Arbeitsgruppe Presseratsreform, 14.09.1999). Letzte Schwierigkeiten, die erst im Oktober 1999 gelöst werden konnten, stellten Sitzverteilung und Finanzschlüssel der neuen Stiftung dar: „Comedia 2 Sitze, SSM und Chefredaktoren je 3 Sitze und SVJ 4 Sitze. Der Sitz kostet jeweils CHF 11'000“ (Arbeitsgruppe Presseratsreform, 13.10.1999). Am SVJ-Kongress informierte Vorstandsmitglied Reto Breiter, dass der Vorstand das Verhandlungsergebnis einstimmig genehmigt habe, und bat den Kongress, dem Vorstand zu folgen. „Das Verhandlungsergebnis zur Schaffung einer Stiftung Presserat wird mit 34 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen genehmigt. [...] Die revidierte Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten wird mit 35 Stimmen bei 2 Enthaltungen genehmigt“ (Kongress SVJ, 22.10.1999). Die Stiftung Schweizer Presserat wurde schliesslich am 21.12.1999 gegründet; gleichentags fand die konstituierende Sitzung des Stiftungsrates statt (Jahresbericht Stiftung 2000): „Im Jahr 1999 ist das schier Unmögliche möglich geworden: Der Presserat des Schweizer Verbandes der Journalistinnen und Journalisten (SVJ) ist zu einem Presserat der ganzen Branche geworden“ (Jahresbericht Presserat 1999). Die Veränderung von Trägerschaft und Rechtsform hatte allerdings auf die operationelle Arbeit des Presserates wenig Einfluss: „Man hat eigentlich die Tätigkeit wie auch die reglementarische Grundlage der Tätigkeit, ziemlich unverändert in die neue Struktur übernommen“ (Interview Künzi). Kurz nach der Basiserweiterung wurde das Presseratsreglement durch den Stiftungsrat ohne Gegenstimmen jedoch leicht angepasst: Bagatellbeschwerden konnten nun vom Präsidium direkt erledigt werden (Stiftungsratssitzung, 07.06.2001).

Die folgenden Jahre unter Presseratspräsident Peter Studer und Stiftungsratspräsident Enrico Morresi waren von immer wieder auflodernden Diskussionen über eine Erweiterung der Trägerschaft um Verleger und öffentlichen Rundfunk SRG geprägt. Bereits Mitte 2001 stellte Morresi den Antrag, Sondierungsgespräche mit dem Verband Schweizer Presse (VSP) und der SRG aufzunehmen. Im Stiftungsrat war das Anliegen allerdings heftig umstritten und so

wurde entschieden, vor einer Kontaktaufnahme zuerst die Rahmenbedingungen für Gespräche mit allfälligen neuen Partnern festzulegen (Stiftungsratssitzung, 07.06.2001). An der folgenden Sitzung wurde darüber diskutiert, inwiefern eine Einbeziehung der Verleger und der SRG in den Stiftungsrat – nicht aber den Presserat – wünschenswert sei. Sekretär Martin Künzi erinnerte daran, dass nach der Basiserweiterung durch alle Journalistenverbände in einem zweiten Schritt die Beteiligung der Verleger angegangen werden sollte. Eine knappe Mehrheit im Stiftungsrat sprach sich indes entgegen dem Vorschlag des Stiftungsausschusses gegen die Aufnahme von Gesprächen mit Verlegern und SRG aus (Stiftungsratssitzung, 06.09.2001). „Die Diskussionen im Stiftungsrat wurden kontrovers geführt, die Entscheide mit knappen Mehrheiten gefällt. [Die Frage/M.P.] ist [...] einstweilen vom Tisch“ (Jahresbericht Stiftung 2001). Rund zwei Jahre später begannen die Diskussionen von Neuem, als der VSP ein Gesuch um Aufnahme von Verhandlungen stellte. Im Stiftungsrat gingen die Meinungen weiterhin weit auseinander: „Stiftungsratspräsident Enrico Morresi stellt zusammenfassend fest, dass für den Nichteintretensantrag [...] offensichtlich keine Mehrheit vorliegt. Ebenso unbestritten ist, dass der Stiftungsrat nicht bereit ist, ohne vorherige Abklärungen unmittelbar in Verhandlungen einzuwilligen.“ Auch der Antrag, das Gesuch vorerst auf Eis zu legen, fand keine Mehrheit. Schliesslich beschloss der Stiftungsrat auf Antrag von Philipp Cueni (SSM), „je nach Ergebnis einer vorgängigen schriftlichen Vernehmlassung mit allen in Frage kommenden Verbänden klärende Vorgespräche zu führen“ (Stiftungsratssitzung, 13.11.2003). Doch zu Gesprächen kam es trotz einer Aufforderung des Presserates selbst, „ein inhaltlich offenes Mandat zu Verhandlungen über eine Beteiligung der Medienarbeitgeber an der Trägerschaft“ zu erteilen (Presseratssitzung, 27.02.2004), nicht: Nach einer „zum Teil verworrenen Diskussion“ lehnte der Stiftungsrat den Antrag des Verlegerverbandes mit 6:4 Stimmen ab und sprach sich mit 6 gegen 0 Stimmen auch gegen separate Verhandlungen mit der SRG aus (Stiftungsratssitzung, 31.08.2004).

Zum dritten und letztlich erfolgreichen Anlauf zu einer Trägerschaftserweiterung kam es im Frühjahr 2006. Beauftragt durch den Stiftungsrat führte Stiftungsratspräsident Morresi informelle Gespräche mit Verlegern und SRG durch. Anfang März 2006 orientierte Morresi den Stiftungsausschuss über deren Verhandlungsbereitschaft. Der Ausschuss beantragte dem Stiftungsrat, in Verhandlungen einzutreten, allerdings mit der Bedingung, dass die Beteiligung der Verleger und der SRG auf den Stiftungsrat beschränkt bliebe. Zudem sollten sich die Verleger im „Gegenzug zu einer Beteiligung an der Trägerschaft [...] verpflichten, die ‚Erklärung‘ als verpflichtend anzuerkennen“ (Sitzung Stiftungsausschuss, 02.03.2006). Kurz darauf gab der Stiftungsrat trotz einer gewissen Skepsis „mit 7 Ja-Stimmen bei je einer Gegenstimme und Enthaltung“ seine Zustimmung zur Aufnahme von Verhandlungen mit Verlegern und SRG (Stiftungsratssitzung, 28.03.2006). In der nächsten Sitzung wurde einstimmig ein Verhandlungsmandat verabschiedet (Stiftungsratssitzung, 29.06.2006). Dieses sah erstens keine paritätische Zusammensetzung des Stiftungsrates vor. Auch sollte das Mitspracherecht aller Partner über Sperrminoritäten gesichert und die Mehrheit der bisherigen Trägerverbände aufrechterhalten werden. Zweitens sollte die Zusammensetzung des

operationellen Presserates unverändert bleiben und drittens die „Erklärung“ vollumfänglich akzeptiert werden. Als Gegenleistung für die Aufnahme in die Stiftung sollten sich Verleger und SRG unter anderem auf eine Einhaltung des Journalistenkodex und auf eine Abdruckpflicht für Stellungnahmen des Presserates verpflichten (Verhandlungsmandat, 29.06.2006).

Nach dem Grundsatzbeschluss und der Verabschiedung des Verhandlungsmandates wurden die Verhandlungen im Herbst 2006 aufgenommen – allerdings lediglich zwischen Stiftung und Verlegerverband: „Die SRG SSR idée suisse verzichtete vorerst auf die Beteiligung an den Verhandlungen, stellte aber in Aussicht, sich einem allfälligen Verhandlungsergebnis ohne grössere Diskussionen anzuschliessen“ (Jahresbericht Stiftung 2006). Die erste Verhandlungsrunde mit dem Verlegerverband fand am 18. Oktober 2006 statt. Dabei wurde beschlossen, zuerst über die „Erklärung“ zu sprechen, da es nur Sinn mache, über die Strukturen zu verhandeln, wenn hier eine Einigung erzielt werde (Mathieu Fleury/Impressum, Verhandlungen Verleger, 18.10.2006). Vonseiten der Verleger gab es insbesondere gegen einige Bestimmungen Vorbehalte, welche das Verhältnis von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie das Thema Sozialpartnerschaft betreffen. Eine Arbeitsgruppe wurde mit der Formulierung einer Protokollerklärung, welche die umstrittenen Punkte in für beide Seiten akzeptabler Weise interpretiert, beauftragt (Verhandlungen Verleger, 28.11.2006). In zwei weiteren Verhandlungsrunden (13.12.2006; 31.01.2007) wurde die Protokollerklärung detailliert diskutiert. Die Einigung auf die Sitzverteilung im neu dreizehnköpfigen Stiftungsrat, den Finanzschlüssel (CHF 15'000/Sitz) und die Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen wurde rasch und ohne Auseinandersetzungen erzielt (Verhandlungen Verleger, 28.02.2007). Verhandelt wurde ferner über eine einmalige finanzielle Zuwendung der neuen Träger an die Stiftung. Von den bisherigen Trägern wurde die Erwartung geäussert, dass ihre Vorleistungen für die Aufbauarbeit des Presserates abgegolten werden (Philipp Cueni/SSM). Die Verleger zeigten hierzu Bereitschaft, doch eine Einigung über die Höhe des Beitrages wurde vertagt (Verhandlungen Verleger, 28.02.2007).

Die nächste Verhandlungsrunde im März 2007, welche eigentlich die Letzte sein sollte, verlief überaus kontrovers. Nicht nur galt es, eine Lösung für die einmalige finanzielle Zuwendung zu finden. Auch die ursprünglich verabschiedete Sitzverteilung im Stiftungsrat wurde erneut diskutiert, da diese im Stiftungsrat überwiegend auf Kritik gestossen sei (Andreas Netzle/KCR). Vorgeschlagen wurde nun ein fünfzehnköpfiger Stiftungsrat. Die Verlegerdelegation zeigte sich „über diese krasse Änderung“ erstaunt (Guido Blumer/VSP). Ein dritter Konflikt betraf die in der „Erklärung“ enthaltene Verpflichtung der Verleger, das Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen anzuerkennen. Von Verlegerseite wurde viertens darauf hingewiesen, dass der Verband seine Mitglieder nicht direkt zum Abdruck von Stellungnahmen verpflichten könne (Hanspeter Kellermüller/VSP, Verhandlungen Verleger, 28.03.2007). Der letzte Punkt konnte ausgeräumt werden, indem man sich auf die Formulierung einigte, dass der Verband auf den Abdruck hinwirken solle. Zudem wurde im Frühjahr 2008 nachträglich vereinbart, diese Abdruckpflicht in der „Erklärung“ zu verankern.



Die Lösung der übrigen strittigen Punkte gestaltete sich schwieriger. Nach einem Verhandlungsunterbruch hielt die Verlegerdelegation fest, dass die Abänderung der Stiftungsratszusammensetzung zu ihren Ungunsten zu weit gehe (Guido Blumer/VSP). Auch bezüglich finanzieller Zuwendung und Kollektivvertrag war vorerst keine Einigung möglich. Die Delegationen entschieden, bezüglich der diskutierten Kompromissvorschläge mit ihren Verbänden Rücksprache zu nehmen. In der siebten und letzten Verhandlungsrunde schliesslich wurde ein definitives Verhandlungsergebnis erzielt: Die Delegationen einigten sich auf einen achtzehnköpfigen Stiftungsrat und jährliche Zuwendungen von CHF 12'000 pro Sitz, eine einmalige Zuwendung von Verlegern und SRG von je CHF 60'000 sowie auf einen Kompromissvorschlag zum Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen (Verhandlungen Verleger, 24.04.2007).

Vom Stiftungsrat wurde das Verhandlungsergebnis „mit 6 gegen 3 Stimmen bei einer Enthaltung positiv entgegengenommen“ (Stiftungsratssitzung, 20.06.2007). Der Stiftungsrat war sich allerdings jederzeit bewusst, dass eine Zustimmung der Journalistenverbände zur Trägerschaftserweiterung nicht zuletzt vom Zustand der Sozialpartnerschaft beeinflusst werden dürfte: „[Es/M.P.] ist darauf hinzuweisen, dass es ohne deutliches Zeichen von Schweizer Presse i. S. GAV sehr schwierig werden dürfte, die Trägerschaftserweiterung zu realisieren“ (Stiftungsratssitzung, 07.03.2007). Diese Ansicht wurde vom Presseratspräsidenten geteilt:

„Knackpunkt für das Erreichen der erforderlichen 2/3-Mehrheit im Stiftungsrat werde allerdings nicht dieses Ergebnis, sondern vielmehr das Thema Sozialpartnerschaft sein. Damit die beiden Verbände Impressum und Comedia der Erweiterung zustimmen, sei [...] unabdingbar, [...] dass in Sachen Sozialpartnerschaft die Gespräche zwischen den Verbänden endlich wieder aufgenommen würden. Für einen Marsch in Richtung GAV brauche es allerdings viel mehr Zeit“ (Peter Studer, Presseratssitzung, 24.08.2007).

Für Herbst 2007 standen nun noch Gespräche mit der SRG an, die „sich schwieriger als angenommen gestalten“ (Peter Studer, Presseratssitzung, 24.08.2007). Insbesondere die doppelte Zuständigkeit der rundfunkgesetzlich vorgeschriebenen SRG-Ombudsstellen und der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) einerseits sowie des Presserates andererseits stellte einen wichtigen Verhandlungspunkt dar. Eine Trägerschaftserweiterung auf Januar 2008 gelang nicht, da die Verhandlungen länger dauerten als geplant. Doch dann kam Bewegung in die Verhandlungen. Mathieu Fleury (Impressum) stellte fest, dass es gelungen sei, die Befürchtungen vor einer Beschwerdeflut zu zerstreuen. Es sei „wirklich erstaunlich gewesen, wie rasch die SRG der Position des Stiftungsrates entgegengekommen sei“ (Toni Koller/SSM, Stiftungsratssitzung, 13.03.2008). In einer Protokoll-erklärung wurde einer pragmatischen Abgrenzung zwischen Presseratsverfahren und programmrechtlichen Verfahren Rechnung getragen, wobei Letzteres grundsätzlich vorgeht (Martin Künzi in Jahrheft 2008: 25). Damit waren letztlich sowohl die Verhandlungen mit den Verlegern als auch mit dem öffentlichen Rundfunk von Erfolg gekrönt. „Es ist ein mittleres Wunder, dass wir in den Verhandlungen so weit gekommen sind. Es ist sehr

schwierig, so viele unterschiedliche Positionen und Interessen unter einen Hut zu bringen“ (Interview Künzi).

Am 5. Juni 2008 stimmte der Stiftungsrat mit „acht Ja- gegen eine Nein-Stimme bei zwei Enthaltungen“ mehrheitlich einer Erweiterung der Trägerschaft auf den 1. Juli 2008 zu. (Stiftungsratssitzung, 05.06.2008). Zuvor schon hatten die neuen Träger sowie zwei der drei Journalistenverbände die Erweiterung gutgeheissen. Lediglich Comedia stellte sich gegen eine Einbeziehung der Verleger in den Stiftungsrat. Die Erweiterung bedeute aber nicht, „dass sich comedia aus der Stiftung zurückziehe“ (Ursula Dubois/Comedia, Stiftungsratssitzung, 05.06.2008). Seit dieser Erweiterung besteht der Schweizer Presserat aus einem Stiftungsrat, in welchem die Trägerverbände vertreten sind (Impressum mit vier, SSM, Chefredaktoren, VSP und SRG mit je drei und Comedia mit zwei Sitzen), einem nebenamtlichen Sekretär sowie dem eigentlichen Presserat mit seinem Präsidium und drei sprachregionalen Kammern. Finanziert wird die Organisation durch die Trägerverbände. Der Schweizer Presserat ist für sämtliche Medien zuständig und funktioniert ohne staatliche Beteiligung. Der Presserat setzt sich aus 15 Journalisten und sechs unabhängigen Mitgliedern zusammen. Die meisten Beschwerden (zu denen jedermann berechtigt ist) werden direkt vom Präsidium (Präsident und zwei Vizepräsidenten) behandelt und entschieden: „Quand une plainte est reçue, la présidence demande qu'elle soit conforme. Si la plainte est conforme, la présidence décide d'entrer en matière ou pas. Puis on demande la prise de position du média et quand on a cette prise de position, la présidence décide soit de traiter elle-même ou de donner à une chambre“ (Interview von Burg). Nur komplexere Angelegenheiten werden einer Kammer überwiesen. Eine Abdruckpflicht für Stellungnahmen des Presserates existiert nicht, doch „der Verband Schweizer Presse und die SRG verpflichteten sich, bei ihren Mitgliedern darauf hinzu wirken, dass Stellungnahmen abgedruckt werden. Sie können sie aber nicht zwingen“ (Interview Künzi). Der Presserat sei kein Strafgericht, sondern ein Kompass für die journalistische Arbeit (Interview von Burg). Weiter verfügt der Presserat über ein Selbstbefassungsrecht, das „innerhalb des Presserates relativ umstritten ist“ (Interview Künzi) und dementsprechend selten genutzt wird.

### **7.1.3 Press Complaints Commission**

Die Press Complaints Commission ist nicht die erste Selbstregulierungsorganisation der britischen Presse. Schon in den 1950er Jahren entstand unter staatlichem Druck ein Presserat. 1947 wurde eine „Royal Commission on the Press“ eingesetzt, die in ihrem Bericht 1949 die Gründung eines „General Council of the Press“ durch die Pressebranche forderte. Dass die Presse dieser Forderung zumindest in wesentlichen Punkten würde Folge leisten müssen, stand ausser Frage. Doch lange tat sich nichts und 1951 drückte das Unterhaus seine Ungeduld aus.

„Thus it was, eventually, in February 1953, that the industry swallowed its medicine – not without choking. It choked particularly on the issue of lay representation. [...] So it was that the new General Council of the Press would include neither lay members nor an independent lay chair-

man. [...] No procedure for receiving and dealing with complaints specifically or regularly was envisaged“ (Shannon 2001: 12).

Allerdings sah sich die neu gegründete Organisation ständiger Kritik ausgesetzt, sodass wenige Jahre später eine zweite königliche Kommission ihre Arbeit aufnahm und 1962 Bericht erstattete. 1963 wurde der „General Council“ einer Reform unterzogen, indem ein unabhängiger Vorsitzender und eine kleine Zahl unabhängiger Mitglieder ernannt wurden. Zugleich wurde die Organisation in „Press Council“ umbenannt. Rund zehn Jahre später beschäftigte sich eine dritte „Royal Commission on the Press“ mit der Presseselbstregulierung. „In response the newspaper industry, in its accustomed grudging manner, conceded the recommendation of the Commission for a lay majority on the Council“ (Shannon 2001: 16). Doch der Presserat lehnte mehrere Vorschläge der Kommission, darunter die Einführung eines Pressekodex, ab. 1980 trat die „National Union of Journalists“ (NUJ) aus dem Presserat aus, da dieser unfähig zu Reformen sei (Calcutt Report 1990: para 14.14f.).

Ende der 1980er Jahre intensivierte sich der Druck auf den Presserat. Im britischen Parlament gab es ab 1987 mehrere Debatten und Gesetzesinitiativen, welche sich mit Missständen in der Presse beschäftigten. Zwar erhielt keines der vorgeschlagenen Gesetze die Unterstützung der Regierung, „but they were important barometers of an intensifying dissatisfaction with self-regulation among MPs“ (O’Malley/Soley 2000: 85f.). In der Sitzungsperiode 1988/89 wurden im Unterhaus zwei weitere Gesetzesinitiativen eingebracht, womit auch der Druck auf die bisher in Pressefragen untätige Regierung zunahm. „It did not want to be seen to be crushing two bills [...] which had such clear backbench support across parties, but it was clearly unwilling to forge ahead, back the bills and thereby incur the wrath of proprietors“ (O’Malley/Soley 2000: 87). In dieser schwierigen Situation ernannte der Presserat mit Louis Blom-Cooper einen neuen Vorsitzenden, der eine Reform der Organisation in Angriff nahm und Anfang 1989 mit einer Überprüfung des Presserates begann. Die Thatcher-Regierung ihrerseits setzte im April 1989 ein „Committee on Privacy and Related Matters“ unter dem Vorsitz von David Calcutt ein. Das Komitee hatte die Aufgabe, sich zu überlegen, wie die Privatsphäre von Individuen besser geschützt werden könnte.

Während das Komitee seine Untersuchung durchführte, erliess die „Newspaper Publishers Association“ im November 1989 einen Ethikkodex. „The proprietors were doing their utmost to appear contrite and willing to reform [...]“ (O’Malley/Soley 2000: 88). Kurz darauf stellte der Presserat die Ergebnisse seiner eigenen „Review“ vor. Darin wurden unter anderem ein neuer Pressekodex, die Verkleinerung des Gremiums auf 24 Personen (die Hälfte davon unabhängige Mitglieder) und die Einsetzung einer „Appointments Commission“ zur Ernennung von Neumitgliedern vorgeschlagen. Auch wollte der Presserat künftig darauf hinarbeiten, dass die Presse Rügen vermehrt abdruckt (Calcutt Review 1990: para 14.33). Die vorgeschlagenen Neuerungen überzeugten die NUJ, dem Presserat 1990 wieder beizutreten (vgl. Frost 2000: 189). Die Tage des Presserates waren nichtsdestotrotz gezählt: „That’s hardly surprising because it was only when everybody knew its days were numbered that the industry agreed that

it should have a code of practice. In that final cataclysmic year the Chairman desperately tried to get a code of practice drafted. It simply did not have the good will or confidence of the industry“ (Interview Pinker). Auch wenn das Calcutt-Komitee die Reformvorschläge des Presserates zur Kenntnis nahm, war es der Ansicht, dass diese bei Weitem nicht ausreichten. Die Empfehlungen des Komitees waren denn auch unmissverständlich, als der Bericht im Juni 1990 veröffentlicht wurde:

„We recommend that the press should be given one final chance to prove that voluntary self-regulation can be made to work. However, we do not consider that the Press Council, even if reformed [...], should be kept as part of the system. We therefore recommend that the Press Council should be disbanded and replaced by a new body, specifically charged with adjudicating on complaints of press malpractice. [...] We consider it particularly important to emphasise the break from the past. The new body should [...] be called the Press Complaints Commission. It should not be tied to taking over the existing staff or other resources of the Press Council“ (Calcutt Report 1990: para 14.38).

Die neue Press Complaints Commission sollte sich in ihrer Arbeit auf die Behandlung von Beschwerden konzentrieren, einen Pressekodex erlassen und ihre Mitglieder sollten nicht von der Branche, sondern von einer unabhängigen „Appointments Commission“ ernannt werden. Diese wiederum sollte ebenfalls von (branchen-)unabhängiger Seite eingesetzt werden, beispielsweise vom Justizminister (para 15.3-15.20). Auch wenn der Presse eine letzte Chance gewährt wurde, ist Pinker überzeugt, dass Calcutt nicht wirklich an den Erfolg einer Presse-selbstregulierung glaubte (Interview Pinker). Im Bericht des Komitees waren denn auch bereits zwei Szenarien für den Fall vorgesehen, dass die Selbstregulierung scheitern sollte. Sollten sich einerseits gewisse Publikationen nicht an die Selbstregulierung halten, wäre die PCC in eine Form der Co-Regulierung umzuwandeln: „We recommend [...] that if maverick publications persistently decline to respect the authority of the Press Complaints Commission, the Commission should be placed on a statutory footing“ (Calcutt Report 1990: para 16.7). Sollte andererseits die Branche es verpassen, binnen zwölf Monaten die PCC entsprechend den Empfehlungen des Komitees einzurichten, oder sollte die PCC überhaupt nicht funktionieren, müsse ein staatliches Pressetribunal gegründet werden (para 16.9ff.). Dieses Tribunal wäre „able to adjudicate upon breaches of the code of practice and, when appropriate, grant injunctions and award compensation“ (para 17.7).

Innenminister David Waddington begrüßte den Bericht des Komitees und akzeptierte im Namen der Regierung die Empfehlung, dass die Presse ein Jahr Zeit erhalten sollte, die Press Complaints Commission zu gründen. Gleichzeitig liess die Regierung wissen, dass die Leistung der neuen PCC nach 18 Monaten würde evaluiert werden, um zu entscheiden, ob staatliche Regulierung – etwa in Form des vorgeschlagenen Tribunals – nötig sein würde (vgl. O'Malley/Soley 2000: 89). Der im Innenministerium zuständige Minister für Pressefragen, David Mellor, machte deutlich, dass „the popular press is drinking in the last-chance saloon“ (u. a. zitiert in Calcutt Review 1993: para 2.7). Die oppositionelle Labour-Partei signalisierte ihre Zustimmung. Für die Regierung hatte der Bericht den Vorteil, dass sie vorerst das heiße Eisen der Presseregulierung nicht anzufassen brauchte:

„[The Calcutt Report/M.P.] let them off several awkward legislative hooks [...]. Best of all, it postponed having to attend to the most awkward hook of all, subjecting the press [...] to statutory regulation. To Calcutt's initial grace of a year to the industry, add eighteen months of probation, and you are at the beginning of 1993; and in any case there would have to be a general election by 1992“ (Shannon 2001: 30).

Beim Presserat, der sich mit der eigenen Abschaffung konfrontiert sah, war das Erstaunen gross. „For Blom-Cooper and his Council, Calcutt's verdict and sentence, and the government's refusal of reprieve, was a horrifying shock“ (Shannon 2001: 31). Zwar war sich der letzte Vorsitzende darüber im Klaren, dass die eigenen Reformvorschläge nicht weit genug gingen, doch hatte er damit gerechnet, dass das Komitee Empfehlungen für die Reform des Presserates abgeben und nicht eine neue Organisation verlangen würde (vgl. Blom-Cooper 1991: 34). Schliesslich hatte sich der Presserat stark für Reformen engagiert. In dieser Situation war Blom-Cooper davon überzeugt, dass die Schaffung der PCC die einzige Möglichkeit darstellte, um staatliche Regulierung zu verhindern. Doch dies sorgte im Presserat für Spannungen, da der „Press Council by no means shared his [Blom-Cooper's/M.P.] noble instinct for self-sacrifice“ (Shannon 2001: 35). Der Widerstand des Presserates änderte aber nichts daran, dass die Verlage ihm die Unterstützung entzogen. Sie weigerten sich, den Presserat weiter zu finanzieren, was diesen im Dezember 1990 zur Schliessung zwang (vgl. Frost 2000: 190; Frost 2004: 102).

Schon Anfang 1991 nahm die PCC die Arbeit auf – nur sechs Monate nach Publikation des Calcutt Reports. „But in many ways, the Commission that emerged out of those frenetic weeks of activity was a rather different type of Commission than Calcutt wanted“ (Interview Pinker). Die Branche hatte ihre eigenen Pläne. Nur schon die hohe Geschwindigkeit bei der Gründung hatte gewisse Konsequenzen: So wurden entgegen den Vorgaben des Komitees Mitarbeiter des alten Presserates übernommen und die Ernennung der Mitglieder durch eine unabhängige Kommission vorerst fallen gelassen. Stattdessen ernannten die Verlage mit Lord McGregor einen Vorsitzenden, der auch die Zustimmung der Regierung fand. McGregor wiederum ernannte in Konsultation mit den Verlagen die Mitglieder der PCC. „McGregor himself had been appointed by leapfrogging Calcutt's proposed appointments procedure. [...] McGregor [...] leapfrogged his own Commission into being“ (Shannon 2001: 44). Doch das waren nicht die einzigen Unterschiede: Die „Appointments Commission“, die künftig für die Ernennung von Neumitgliedern zuständig sein würde, war weit weniger unabhängig ausgestaltet als vorgeschlagen. Beschwerden von Drittpersonen behandelte die PCC nicht; ebenso wenig war vorgesehen, dass die Kommission von sich aus tätig werden kann. Weiter bestand die PCC aus 16 anstelle der zwölf vorgeschlagenen Personen. Und schliesslich arbeitete die PCC den Ehrenkodex nicht selbst aus, sondern überliess dies der Branche (Calcutt Review 1993: para 3.24-3.94). Der letzte Punkt war McGregor äusserst wichtig:

„I think the masterstroke that Lord McGregor delivered when he was negotiating with the industry was to tell them that the Commission was not going to write the code. He said: ‚If we write the code you won't own it. And the moment that adjudications start going against you there will be the usual complaining that we don't know anything about the practicalities of pro-

ducing a newspaper. You do it.’ And therefore to this very day it is not the Commission’s code, it is the industry’s code“ (Interview Pinker).

Im Sommer 1992 lief die Bewährungszeit von 18 Monaten aus. Zur Erleichterung der PCC und der Branche stellten die Konservativen mit John Major weiterhin den Premierminister – von einer Labour-Regierung befürchtete man mehr staatliche Regulierung. Doch die PCC hatte nicht damit gerechnet, dass David Mellor der zuständige Minister sein würde und dass er im Juli 1992 David Calcutt mit der „Review of Press Self-Regulation“ beauftragen würde. „His remit will be to assess the effectiveness of non-statutory self-regulation by the press since the establishment of the Press Complaints Commission and to give his views on whether the present arrangements for self-regulation should now be modified or put on a statutory basis“ (David Mellor zitiert in Shannon 2001: 97f.). Noch im selben Monat begann der für Medien zuständige Ausschuss des Unterhauses mit einer eigenen Untersuchung der Presse-selbstregulierung. Gleichzeitig wurde im Unterhaus ein Gesetzesentwurf von Clive Soley beraten, der die Verantwortung der Presse zum Thema hatte. „So the second Calcutt inquiry was conducted during a period when through the Soley bill, and the National Heritage inquiry, the press was being exposed to another round of public scrutiny“ (O’Malley/Soley 2000: 91).

Calcutt übergab im Januar 1993 seinen Bericht Peter Brooke, der den zurückgetretenen David Mellor im „Department of National Heritage“ beerbt hatte. Seine Kritik fiel deutlich aus: „On an overall assessment, the Press Complaints Commission is not [...] an effective regulator of the press. [...] Accordingly I recommend [...] that the Government should now introduce a statutory regime“ (Calcutt Review 1993: para 5.26 und 5.38). Das staatliche Pressetribunal, welches schon 1990 als Option bei einem Versagen der PCC vorgeschlagen wurde, sollte nun implementiert werden. Überraschend kam Calcutts Urteil nicht.

„I remember meeting him with other commissioners in 1992. I still remember his hostility. It was quite clear that his mind was made up. After he left we all sat down saying ‚Well, that’s it‘. As I get older and look back, I have to remind myself that Calcutt was an academic. By and large, academics with an interest in the media in this country have generally been hostile to press self-regulation. The second point is that they really know damn all about how self-regulation works“ (Interview Pinker).

Die Regierung musste nun auf Calcutts Bericht reagieren – und dies in einem schwierigen Umfeld. Die politischen Mehrheiten waren knapp und es gab Anzeichen dafür, dass die Zeitungsbranche die Regierung frontal angreifen würde, wenn diese den Gesetzesentwurf von Soley unterstützen oder Calcutts Empfehlungen folgen sollte. Und so beschloss die Regierung, eine Antwort aufzuschieben und zuzuwarten, bis auch der parlamentarische Untersuchungsausschuss seinen Abschlussbericht vorlegen würde (vgl. Shannon 2001: 120f.; Frost 2004: 103; O’Malley/Soley 2000: 93). Dieser wurde im März 1993 im Unterhaus vorgestellt. Zwar ging der Ausschuss mit Calcutt darin einig, dass die PCC nicht effektiv sei, doch „the Committee rejects his conclusion that a statutory tribunal is now inevitable“ (Select Committee 1993: para 38). Stattdessen wurde vorgeschlagen, die PCC durch eine neue Selbstregulierungsorganisation, die Press Commission, zu ersetzen, welche über zusätzliche Befug-

nisse verfügen (Durchsetzung des Abdrucks von Rügen und Richtigstellungen; Verhängung von Kompensationszahlungen und Bussgeldern), sich zur Mehrzahl aus unabhängigen Mitgliedern zusammensetzen und auch Beschwerden von Dritten behandeln würde (para 61-79). Zusätzlich sollte als Rekursinstanz ein vom Justizminister ernannter staatlicher Presseombudsman mit denselben Kompetenzen wie die Kommission eingerichtet werden (para 96-105). Auch jetzt reagierte die Regierung nicht – und es sollte noch zwei Jahre dauern, bis sie mit einem Weissbuch Stellung zu den beiden Berichten nehmen würde.

Die PCC wusste, dass sie nicht um Reformen herumkommen würde. Deshalb wurde beschlossen, die Anzahl der unabhängigen Mitglieder zu erhöhen, damit diese eine Mehrheit in der Kommission haben, die „Appointments Commission“ unabhängiger auszugestalten und den von der Branche ausgearbeiteten Pressekodex künftig von der PCC ratifizieren zu lassen (vgl. Frost 2000: 195; Shannon 2001: 122). Noch während die Pressebranche auf eine Stellungnahme der Regierung wartete, kam es Ende 1993 fast zum Zusammenbruch der PCC. Zwei Titel der Mirror Group hatten voyeuristische Bilder von Prinzessin Diana publiziert. McGregor verurteilte die Zeitungen daraufhin öffentlich und forderte die Werbewirtschaft auf, sie zu boykottieren. Die Mirror Group trat als Reaktion aus der PCC aus und musste überzeugt werden, sich wieder anzuschliessen. Minister Peter Brooke forderte daraufhin stärkere Sanktionen, wie beispielsweise Bussgelder, für die PCC. Da er allerdings nicht bereit war, mit staatlicher Regulierung einzugreifen und wie vom „National Heritage Committee“ vorgeschlagen einen staatlichen Presseombudsman zu ernennen, belies es die PCC bei der Ernennung eines ihrer Mitglieder zum sogenannten „Privacy Commissioner“, der sich speziell Verletzungen der Privatsphäre annehmen würde (vgl. Shannon 2001: 135-157). Anfang 1995 trat Lord Wakeham – seines Zeichens ehemaliger Fraktionsführer der Tories und ehemaliger Vorsitzender sowohl des Unter- als auch des Oberhauses – die Nachfolge von McGregor als PCC-Vorsitzender an. Die Ernennung einer Person, die sich im Politbetrieb bestens auskannte und das Vertrauen der Regierung genoss, war in dieser für die PCC unruhigen Zeit ein geschickter Schachzug. „A talent for quiet manipulation was not a surprising attribute in a successful Tory Chief Whip“ (Shannon 2001: 177). Wakeham nahm in der PCC mehrere Anpassungen vor. Unter anderem sorgte er für die Ernennung einiger neuer Mitglieder, um die Unabhängigkeit von der Presse deutlicher sichtbar zu machen.

Im Juli 1995 veröffentlichte Ministerin Virginia Bottomley endlich die Antwort der Regierung auf die Calcutt Review und den Bericht des „Select Committee“ in Form eines Weissbuches. Die PCC war definitiv ausser Gefahr. Zwar wurden von der PCC einige Reformen erwartet, doch die Vorschläge für ein Pressetribunal und für einen Presseombudsman wurden rundweg abgelehnt. Insbesondere Anpassungen des Pressekodex wurden angeregt, was Wakeham dann auch zu einer Priorität für die nächsten Monate erklärte (vgl. Shannon 2001: 193ff.).

„It appears that, in the run-up to a general election the government was unwilling to confront a press which it still hoped would lend it support in the election campaign. If this was the case,

then the gamble was miscalculated. The press largely turned against the Conservative Party and contributed to its biggest electoral defeat this century“ (Cloonan 1998: 79).

Aber auch von der Labour-Partei hatte die PCC nichts zu befürchten. Um die Unterstützung der Presse zu bekommen, liess der neue Parteichef Tony Blair den Grossteil der medienpolitischen Reformvorschläge seiner Partei in der Schublade verschwinden (vgl. O'Malley/Soley 2000: 93). Nach seinem Wahlsieg 1997 machte Blair denn auch keine Anstalten, die Presse staatlich zu regulieren. Dass die PCC die 1990er Jahre überlebte, hatte wohl nur einen Grund: „[...] politicians who were about to be, or were, in government, were unwilling to act against the wishes of proprietors, regardless of public and parliamentary opinion“ (O'Malley/Soley 2000: 180).

Die folgenden fünf Jahre verliefen für die PCC weitaus ruhiger. Lediglich der Tod von Prinzessin Diana und die öffentliche Empörung über das Verhalten der Medien sorgten kurzfristig für Unruhe. Als Reaktion wurde der „Code of Practice“ stark überarbeitet und auch auf die Onlineausgaben der Zeitungen und Zeitschriften ausgeweitet (Lord Wakeham in PCC Annual Review 1997). Im Anschluss an den zehnten Geburtstag der PCC änderte sich die Situation aber:

„At its 10<sup>th</sup> anniversary the PCC had a big party. It seemed like a good idea at the time, I suppose. The result was that a lot of people suddenly said: ‚Hold on a minute. What has the PCC done to be so proudly celebrating?‘ And that led to an increased spotlight on the PCC. For the next two or three years there was a huge amount of pressure, on and off. Actually that was encapsulated in the 2003 select committee enquiry when there was massive criticism of the PCC by politicians on that committee“ (Interview Gore).

Wie schon zehn Jahre zuvor beschäftigte sich der zuständige Ausschuss des Unterhauses mit dem Thema „Privacy and Media Intrusion“ und legte im Juni 2003 seinen Untersuchungsbericht vor. Zwar stellte das „Select Committee“ die Selbstregulierung der Presse und die PCC nicht in Frage, machte aber eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen. Neben Anpassungen des Pressekodex standen insbesondere die Art und Weise der Ernennung von Neumitgliedern, die Stärkungen der Unabhängigkeit der PCC und die Sanktionsmöglichkeiten im Vordergrund. Der Ausschuss begrüsste ausdrücklich, dass „the selection of candidates for the role of lay commissioner would be put on a proper, open and transparent footing from now on“ (Select Committee 2003: para 65). Dazu wurde vorgeschlagen, die Mitglieder für eine fixe Amtszeit zu ernennen, die offenen Positionen unabhängiger Mitglieder öffentlich auszuschreiben und die Zahl der unabhängigen Mitglieder zu erhöhen (para 67i-67iv). Weiter forderten die Parlamentarier, dass eine unabhängige Person ernannt werden soll, welche Beschwerdeführern bei Unzufriedenheit mit der Beschwerdeabwicklung zur Verfügung steht und regelmässig die Arbeit der PCC evaluiert (para 67v). Auch dass das für den Pressekodex zuständige „Code Committee“ über keine unabhängigen Mitglieder verfügte, sollte geändert werden (para 67vi). Bezüglich der Sanktionen der PCC forderte der Ausschuss, dass Rügen prominent platziert und klar erkennbar sein müssen (para 79f.). Zudem sollten die Beiträge der Verlage zur Finanzierung der PCC an die Anzahl der Rügen gekoppelt und



Kompensationszahlungen eingeführt werden (para 84). Neben Verbesserungsvorschlägen die PCC betreffend, setzte sich der Ausschuss auch für die Einführung eines Datenschutzgesetzes ein (para 111). Die Unterstützung der Regierung für die Vorschläge beschränkte sich hauptsächlich auf die Verbesserung des Ernennungsprozederes, die höhere Zahl unabhängiger Mitglieder und die prominenter Platzierung von Rügen (Select Committee Replies 2004/ Government: para 4.12, 4.17, 4.19). Die Einführung monetärer Strafen dagegen wurde als kontraproduktiv bezeichnet (para 4.25), ein Datenschutzgesetz klar abgelehnt (para 1.4).

Für die PCC kam der Bericht zu einem günstigen Zeitpunkt. Eben erst hatte mit Sir Christopher Meyer ein neuer Vorsitzender die Arbeit aufgenommen.<sup>16</sup> „The change in chairmanship could be used as a springboard to say: ‚Yes, we are going through this period of transition. We understand all the concerns that have been raised by politicians and other voices. And we are going to make these changes‘“ (Interview Gore). So kam es 2003/2004 zu einer Reihe von Veränderungen: Die Zahl unabhängiger Mitglieder wurde erhöht; unabhängige Mitglieder wurden neu auf Basis eines transparenten Verfahrens mit öffentlicher Ausschreibung ernannt; mit dem „Charter Compliance Panel“ wurde ein unabhängiges Evaluationsgremium geschaffen; der neu geschaffene „Charter Commissioner“ steht mit dem Verfahren unzufriedenen Beschwerdeführern als Anlaufstelle zur Verfügung; der Kodex wurde völlig überarbeitet und wird seither jährlich einer Überprüfung unterzogen; ein die Spruchpraxis und den Kodex erläuterndes Handbuch wurde verfasst; Rügen sind seither klar erkennbar gekennzeichnet; die PCC führt nun regelmässige „town meetings“ im ganzen Land durch, welche den Rezipienten eine Möglichkeit bieten, mit Vertretern der PCC in Kontakt zu treten und Fragen zu diskutieren (PCC Annual Review 2003: 11). Auf Anfang 2007 nahm die PCC freiwillig eine weitere Veränderung vor, indem ihre Zuständigkeit für Onlinematerial ausgeweitet wurde: „I am pleased to report [...] that the PCC’s remit will extend to editorially controlled or generated audio and visual material“ (Sir Christopher Meyer in PCC Annual Review 2006: 2).

2007 beschäftigte sich der zuständige Ausschuss des Unterhauses ein weiteres Mal mit der Selbstregulierung der Presse. Unterdessen unterstützen die Parlamentarier die Regierung in ihrer Ablehnung eines Datenschutzgesetzes. Auch die Selbstregulierung durch die PCC wurde nicht in Frage gestellt (Select Committee 2007: para 53f.). Im Gegensatz zur letzten Untersuchung, formulierte der Ausschuss dieses Mal nur wenige Verbesserungsvorschläge: die Ausweitung der Zuständigkeit auf audiovisuelle Onlineinhalte wurde begrüsst, aber als zu wenig weitgehend betrachtet; zudem wurde angeregt, über in Mediationsverfahren gelöste Beschwerden besser zu informieren (para 61, 70). Das Komitee befand die Argumente der PCC gegen die Einführung von stärkeren Sanktionen in Form von Bussgeldern zwar nicht als überzeugend, mochte aber ohne tiefer gehende Untersuchung auch nicht deren Einführung

---

<sup>16</sup> Lord Wakeham musste 2002 im Zuge des Enron-Skandals zurücktreten. Interimistisch leitete Robert Pinker die Kommission, der er seit ihrer Gründung angehörte.

empfehlen (para 72). Die PCC zeigte sich denn auch sehr erfreut über den Untersuchungsbericht: „[...] the Select Committee’s endorsement of our approach and the principle of self-regulation generally marked a significant moment in our history“ (PCC Annual Review 2007: 11).

So wie sich die PCC heute präsentiert, nimmt sie eine duale Rolle ein: „It is there to protect press freedoms and at the same time to make sure that those freedoms are not abused by the press“ (Interview Pinker). In die Zuständigkeit fallen dabei die Printmedien und deren Onlineangebote. Die Organe der PCC können grob in drei Kategorien eingeteilt werden: „There is the Commission – and I would include in that the Appointments Commission and the Secretariat. Then there is the Code of Practice Committee. And there is Pressbof“ (Interview Gore). Während im „Press Standards Board of Finance“ (Pressbof) die Verlage als Träger-schaft der Organisation repräsentiert werden, ist das „Code of Practice Committee“ für die Überarbeitung der ethischen Richtlinien verantwortlich. Die „Appointments Commission“ ist für die Ernennung der Kommissionsmitglieder zuständig (zehn unabhängige Mitglieder und sieben Editors). Zudem bestehen seit 2004 ein „Charter Commissioner“, an den sich Personen, die mit der Art und Weise der Behandlung ihrer Beschwerde nicht zufrieden sind, wenden können und ein „Charter Compliance Panel“, welches die Arbeit der PCC regelmässig überprüft. Der Staat ist an der PCC nicht beteiligt. Bei eingereichten Beschwerden wird zuerst entschieden, ob sie in die Zuständigkeit der Kommission fallen, und – falls ja – ob eine Verletzung der ethischen Richtlinien vorliegen könnte. „There are an awful lot of complaints which clearly raise no prima facie breach. Those complaints are circulated to the Commission in writing with a recommendation from the secretariat that there is no breach of code“ (Interview Gore). In den Fällen, wo ein Verstoss nicht ausgeschlossen werden kann, wird eine Stellungnahme des Mediums eingeholt. Liegt vermutlich ein Verstoss vor, wird – meist erfolgreich – ein Vermittlungsversuch unternommen. Nur wenn die Vermittlung scheitert, hat die Kommission abschliessend über die Beschwerde zu befinden. „We take much trouble to reconcile complainants and editors and thus to avoid the need for formal adjudication“ (Lord McGregor in PCC Report 1/1991: 3). Rügen sind vom verurteilten Medium abzudrucken. Beschwerden von Drittpersonen werden in der Regel nicht behandelt, doch die PCC kann Ausnahmen machen: „This happens very very rarely“ (Interview Gore). Ebenfalls sehr selten macht die PCC von ihrem Selbstbefassungsrecht Gebrauch.

#### **7.1.4 Press Council of Ireland and Office of the Press Ombudsman**

Auch wenn der irische Presserat noch jung ist, so zog sich seine Entstehung dennoch lange hin. „In order to paint an accurate picture of the process leading up to the introduction of Ireland’s first press complaints mechanism, it is necessary to first of all look at the legislative framework that exists in Ireland, namely our libel laws“ (Cullen 2008). Das irische Gesetz bezüglich Ehrverletzungen und übler Nachrede datiert von 1961, wurde seither nie revidiert und gilt als veraltet (Interview Horgan). Die irischen Verleger- und Journalistenverbände versuchten seit über 20 Jahren, die Regierung von einer Gesetzesrevision zu überzeugen. Da

frühere Bemühungen erfolglos blieben, wurde ab 1996 als Gegenleistung für eine Revision die Gründung eines unabhängigen Systems zur Behandlung von Pressebeschwerden angeboten (vgl. McGonagle 2005: 4; Cullen 2008).

„The newspapers have been concerned over many years about our defamation law which is very strict, very old-fashioned. They recommended change but no change ever happened. And then the newspaper I think got the idea that they had to offer something to the government in return for the legislative change that they wanted“ (Interview Horgan).

Doch auch die gemeinsamen Vorschläge der Zeitungsverleger und der Journalistengewerkschaft – etwa einen Ombudsman für die Presse einzurichten und zu finanzieren – stiessen zu Beginn auf wenig Resonanz (Pressemitteilung NNI, 28.04.1999). Die nächsten Jahre über wurde ein Vorschlag für die Einrichtung eines Presserates und eines Presseombudsman ausgearbeitet und im Januar 2003 der Regierung übergeben (vgl. Cullen 2008); Pressemitteilung NNI, 09.10.2003).

Die Pläne der Pressebranche waren folglich schon weit fortgeschritten, als das Justizministerium im Herbst 2002 eine „Legal Advisory Group on Defamation“ einsetzte, um sich über eine Revision des Defamation Act und die Einsetzung eines Presserates Gedanken zu machen (vgl. McGonagle 2005: 4). In ihrem im März 2003 veröffentlichten Abschlussbericht (Mohan Report) sprach sich die Gruppe indes gegen eine Selbstregulierung der Presse aus: „The case for a statutory Press Council at the present time appears to the Group to be compelling. Accordingly, the Group recommends that a Press Council be established on a statutory basis [...]“ (Mohan Report 2003: para 25). Die Mitglieder des Presserates sollten durch die Regierung ernannt werden. Zudem hätte der Presserat über die Befugnis verfügt, von verurteilten Medien die Publikation seiner Entscheidung oder einer Richtigstellung zu verlangen. Der damalige Justizminister Michael McDowell liess eine öffentliche Konsultation und eine Tagung durchführen, um Meinungen zum Mohan Report einzuholen (Rede Michael McDowell, 06.12.2006). Die Stellungnahmen aus Medienbranche und Wissenschaft waren mehrheitlich negativ. Frank Cullen lehnte im Namen der „National Newspapers of Ireland“ (NNI) einen staatlichen Presserat klar ab. Stattdessen warb er für das von der Branche vorgeschlagene Modell: Ein „Press Industry Steering Committee“ (PISC) mit einem unabhängigen Vorsitzenden und zusammengesetzt aus Verlegern und Journalisten sollte ein Modell für einen Presserat und einen Presseombudsman entwickeln. Zur Beteiligung am Komitee erklärten sich der nationale und der regionale Zeitungsverlegerverband (National Newspapers of Ireland und Regional Newspaper Association of Ireland), der Zeitschriftenverlegerverband (Periodical Publishers Association of Ireland), die irischen Ausgaben britischer Zeitungen und der Journalistenverband (National Union of Journalists) bereit. „Our entire industry has committed to moving forward with the establishment of an independent system“ (Stellungnahme Frank Cullen, 01.12.2003). McDowell machte in der Folge kein Geheimnis daraus, dass ihm eine nicht-staatliche Lösung lieber wäre: „The Legal Advisory Group in their Report in 2003 recommended the creation of a statutory Government appointed Press

Council. I clearly indicated at the time and subsequently, that while this was one possible approach, it was not my favoured approach“ (Rede Michael McDowell, 06.12.2006).

Das aus zwölf Mitgliedern bestehende PISC nahm im Januar 2004 unter dem Vorsitz von Thomas Mitchell, dem ehemaligen Rektor des Trinity College, seine Arbeit auf (Pressemitteilung PISC, 05.12.2006). Schon zu Beginn des Prozesses traf sich das Komitee mit Michael McDowell „and persuaded him to drop plans for statutory press regulation in favour of a system that would be independent of Government“ (Cullen 2008). PISC und Justizminister waren sich darüber einig, dass die Pressebranche im Gegenzug für eine Gesetzesrevision einen Presserat gründen und finanzieren würde. Die Arbeiten kamen gut voran und das Komitee einigte sich auf ein Modell, einen Pressekodex und den Vorsitzenden des Presserates. Unter anderem wurde mit McDowell vereinbart, dass der Presserat nach Verabschiedung der Defamation Bill staatlich anerkannt werden sollte:

„It was agreed with McDowell that the revision of the libel law which was then in train and which was being accomplished in a new defamation bill, would contain a provision that would enable the new body to be recognized formally under the defamation act, provided it met certain conditions. These conditions were also agreed in these negotiations“ (Interview Mitchell).

Als McDowell den Gesetzesentwurf für eine neue Defamation Bill in die Regierung einbrachte, waren die Reaktionen jedoch mehrheitlich negativ: „The Minister was asked to establish a group to address the need for privacy legislation and a privacy bill was subsequently published“ (Cullen 2008). Trotzdem arbeitete das PISC weiter und präsentierte am 5. Dezember 2006 nicht nur Details über Presserat und Ombudsman, sondern stellte mit Thomas Mitchell auch gleich den ersten Vorsitzenden des Presserates vor: „The PISC [...] welcomes the Minister’s decision to introduce the Defamation Bill in the Seanad. The Bill, when enacted, will pave the way for the establishment of an independent Press Council“ (Pressemitteilung PISC, 05.12.2006). Einen Tag später brachte McDowell die Defamation Bill im irischen Senat ein – nicht aber die Privacy Bill. Letztere brachte er erst vor den irischen Wahlen im Sommer 2007 ein, womit dieses von ihm ungewollte Gesetz nicht mehr vor Ablauf der Regierungszeit vom Parlament verabschiedet werden konnte: „What happened at the end of the last government was that the defamation bill was half finished, the privacy bill was a quarter finished and the government eventually decided that it wasn’t going to support anything, so they collapsed“ (Interview Horgan).

McDowells Nachfolger als Justizminister, Brian Lenihan, war ebenfalls kein Freund einer Privacy Bill. „[...] the Government accepted my proposal to park the Privacy Bill in order to allow the Press Council the opportunity to prove its effectiveness“ (Rede Brian Lenihan, 09.01.2008). In der neuen Legislaturperiode brachte er nur noch die Defamation Bill im Parlament ein und liess die Privacy Bill fallen. Allerdings behielt er sich vor, wenn nötig zu einem späteren Zeitpunkt einen neuen Anlauf zu nehmen.

„In my view there is an understandable political motive for this: Many politicians, including government ministers, are sceptical about the effectiveness of independent media regulation,

and need to be reassured by the knowledge that they have a fall-back position in case it does not work. If you are a politician you are at best suspicious of the press, at worst you actually hate them“ (Interview Horgan).

Die Defamation Bill dürfte 2009 verabschiedet werden; eine staatliche Anerkennung des Presserates wird daran anschliessend erwartet:

„The position of the government is interesting. When the new Defamation Act is passed, the Minister for Justice may recognize us as press council. The purpose and value of this recognition is that it gives legal protection to statements that we may make. There's also another important aspect of it. If a newspaper is sued in the courts for defamation, and if it can demonstrate that it has followed the code of practice of the press council and the press ombudsman that can be taken in its defence by the court. My feeling is that the Irish courts would tend to support the rulings of an independent regulatory body such as ours unless there is evidence of faulty procedures or failure to observe natural justice“ (Interview Horgan).

Im Juli 2007 wurde der erste Presserat ernannt, im September 2007 der erste Presseombudsman. Anfang 2008 nahm die Organisation ihre Arbeit auf. Der Press Council of Ireland besteht nicht nur aus dem Presserat, sondern zusätzlich existiert ein diesem vorgelagertes Office of the Press Ombudsman. Ferner verfügt die Organisation, welche für Printmedien und deren Onlineangebote zuständig ist, über drei Ausschüsse (Appointments Committee, Code Committee, Administration Committee). Getragen wird die irische Presse-selbstregulierung von den Verlegerverbänden und der Journalistengewerkschaft. Der Presserat setzt sich aus sieben unabhängigen und fünf von den Verleger- und Journalistenverbänden nominierten Mitgliedern zusammen. Beschwerden von Dritten werden nur behandelt, wenn direkt Betroffene ihre Zustimmung signalisieren; ein Selbstbefassungsrecht existiert nicht. Der Grossteil der Beschwerden wird vom Ombudsman alleine bearbeitet, der eingehende Beschwerden auf ihre Gültigkeit hin prüft, Stellungnahmen der Medien einholt und einen Vermittlungsversuch unternimmt. Kommt keine Einigung zustande, befindet der Ombudsman über den Fall. „The ombudsman is a port of call for complaints; the role of the council in the process of complaints is to hear appeals or referrals in cases of particular interest“ (Interview Mitchell). Rekurse sind möglich, wenn neue Informationen vorliegen oder wenn Verfahrensfehler vorliegen. Überweisungen liegen im Ermessen des Ombudsman: „I think that both parts of the structure should have validity, should have authority. I don't want to be a postman for the council and equally I don't want to take all the work and have the council twiddling its thumbs with nothing to do“ (Interview Horgan). Ein verurteiltes Medium hat eine Rüge abzu-drucken.

### 7.1.5 Entwicklungen im Vergleich

Werden Entstehung und Entwicklung der vier Presseräte kurz zusammengefasst, so fällt auf, dass sowohl der Deutsche als auch der Schweizer Presserat einer Neukonstituierung unterzogen wurden und auch eine Reihe kleinerer Anpassungen durchlebten. In Grossbritannien dagegen war der Bruch 1991 grösser: Der seit den 1950er Jahren bestehende Press Council wurde aufgelöst und durch eine neue Selbstregulierungsorganisation, die PCC, ersetzt. Diese

besteht seither in ihren Grundfesten unverändert, auch wenn zahlreiche Anpassungen vorgenommen wurden. Da in Irland die Presseselbstregulierung eben erst ihre Arbeit aufgenommen hat, sind noch keine organisationalen Anpassungen zu verzeichnen (siehe Abb. 63).

**Abb. 63: Entwicklung der vier Presseräte**

SRO	Gründung	Neukonstituierung	Kleiner Reorganisationen
DPR	1956	1985: Neukonstituierung als Trägerverein	1957: Beitritt der Zeitschriftenpresse 1959: definitive Geschäftsordnung 1960: Beitritt der dju 1970: Beschwerdekommision 1972: Beschwerdeausschuss 1973: Pressekodex 1975: Umwandlung in Verein 1977: unabhängiger Vorsitzender Beschwerdeausschuss 1994: Anpassungen Beschwerdeausschuss 2002: Ausweitung Tätigkeit auf Redaktionsdatenschutz 2004: zwei Beschwerdeausschüsse und Vergrößerung Plenum
SPR	1977	2000: Neukonstituierung als Stiftung; Erweiterung der Trägerschaft um alle Journalistenverbände und Chefredaktoren	1984: jede natürliche Person beschwerdeberechtigt 1987: Fallweise Beiziehung der Verleger in Beratungen des Presserates wird erlaubt 1988: Zusammenarbeit mit Verlegern in berufsethischen Fragen 1992: Sistierung der Zusammenarbeit 1994: Kammersystem 1998: jedes Mitglied eines Journalistenverbandes kann in den Presserat gewählt werden; Abschwächung sprachregionaler Quoten 2001: Bagatellbeschwerden werden durch Präsidium erledigt 2008: Erweiterung der Trägerschaft um Verlegerverband und öffentlichen Rundfunk
PCC	1991	-	1993/1995: Anzahl unabhängiger Mitglieder erhöht; „Appointments Commission“ unabhängig 1997: Überarbeitung Pressekodex; Ausweitung auf Onlineausgaben 2003: Anzahl unabhängiger Mitglieder erhöht; transparentes Ernennungsverfahren; Schaffung „Charter Compliance Panel“ und „Charter Commissioner“; Überarbeitung Pressekodex 2007: Ausweitung auf audiovisuelle Onlineinhalte
PCI/OPO	2008	-	-

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

## 7.2 Darstellung der Resultate: Implementationsgründe und Umweltkontakte

Nach dieser Darstellung der Entstehung und Entwicklung der vier Presse- und Medienräte widmet sich der folgende Abschnitt Begründungen für Implementation und Veränderung bestimmter Strukturen und Prozesse sowie dem Umgang der Selbstregulierungsorganisationen mit wahrgenommenen Umwelteinflüssen. Zuerst werden Gründe für die Organisationsgründung analysiert und es wird danach gefragt, inwiefern andere Presseräte und Selbstregulierungsorganisationen als Vorbilder dienten (siehe Kapitel 7.2.1). Daran anschliessend steht die Rekonstruktion von Gründen für die Implementation bestimmter Strukturen und Prozesse seit der Gründung der vier Organisationen im Mittelpunkt. Insbesondere die Frage wahrgenommener Umwelteinflüsse und organisationaler Reaktionen interessiert hierbei (siehe Kapitel 7.2.2). Im nächsten Schritt gilt es, die Kontakte und die an die Presseräte gerichteten Erwartungen zu thematisieren (siehe Kapitel 7.2.3). Die Interpretation der Befunde und die Verbindung mit der Theorie sind dann Gegenstand von Kapitel 7.3.

### 7.2.1 Gründe für Organisationsgründung und Modelle

Die nun folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit der Frage, welche Gründe es für die Entscheidung der Pressebranche in Deutschland, der Schweiz, Grossbritannien und Irland gab, einen Presserat einzurichten (und gegebenenfalls neu zu konstituieren). Zugleich war bei der Gründung eine Entscheidung für ein bestimmtes Organisationsmodell notwendig. Hierbei interessiert, inwiefern andere Organisationen als Vorbilder dienten und nationale Kontexte eine Rolle spielten.

#### 7.2.1.1 Deutscher Presserat

Die *Gründung* des Deutschen Presserates war der gemeinsame Versuch der Verleger und der Journalisten, eine staatliche Regulierung der Presse – wie im Entwurf für ein Bundespressgesetz von 1952 vorgesehen – zu verhindern. Diese von der Branche als Druckversuch des Staates wahrgenommene Gesetzesinitiative erlaubte eine „ungewohnte Einigkeit der Presseverbände“ (Bermes 1991: 97). „Ich definiere das für mich immer als eine sehr frühe Bürgerinitiative – mit Einschränkungen natürlich, weil es eine branchenbeschränkte Bürgerinitiative war – die einen Regulierungsversuch des Staates abwehren wollte“ (Interview Protze). Geprägt sei die Gründungsphase auch stark von den Erfahrungen und Persönlichkeiten der damaligen Presseratsmitglieder gewesen: „Begleitet war der Versuch, Regulierung abzuwehren, vom persönlichen Engagement und der Erfahrung der Akteure, die ja stark durch die NS-Zeit und die Nachkriegszeit mit dem Lizenzwesen geprägt waren“ (Interview Tillmanns). Für den Deutschen Presserat war „der gelegentliche Missbrauch der Preis [...], der für die Freiheit gezahlt werden muss“ (Rupert Gießler in Tätigkeitsbericht 1956-1959: 5). Die Abwehr eines solchen Missbrauchs der Pressefreiheit solle aber nicht Sache des Staates, sondern der Branche selbst sein. Diese Überzeugung stellte denn auch den zweiten Grund für die Gründung der Selbstregulierungsorganisation dar: „Der Deutsche Presserat betont [...] ebenso

entschieden, wie er ein Hüter der Pressefreiheit sein will, die notwendig der Freiheit entsprechende Verantwortung aller Journalisten und Verleger“ (Rupert Gießler in Tätigkeitsbericht 1956-1959: 5). Die Gründungsmitglieder waren „von dem Gedanken durchdrungen“, dass sich die Presse „zu ihrer grossen Verantwortung bekennen müsse“ (Rupert Gießler in Tätigkeitsbericht 1966: 4).

Die Gründung wurde durch staatliche Regulierungsversuche angeregt, die die Branche verhindern wollte: „Aber der Schritt von dem, was man nicht wollte, zu dem, was man wollte, war damit noch nicht getan. Hier half das Beispiel des 1953 in England gegründeten ‚General Council of the Press‘ weiter“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 8). Als die Hamburger Journalistenvereinigung 1953 erstmals einen Presserat vorschlug, tat sie dies „eingeständenermassen nach britischem Vorbild“ (Maruhn 1987: 178). Zwar begutachteten Journalisten und Verleger auch andere ausländische Beispiele in Ländern „mit einer älteren demokratischen Tradition“ (Maruhn 1987: 173), so etwa den schwedischen Presserat. Doch das eigentliche Vorbild war England. „Diese Kontakte nach Grossbritannien sind ja strukturell vorgegeben, denn ein Grossteil dieser Aktivitäten, die zum Presserat geführt haben, haben sich in der britischen Zone abgespielt“ (Interview Protze). So waren sich die Presse-ratsmitglieder auch des Presserates der britischen Besatzungszone bewusst, der gleich nach dem Krieg eingerichtet wurde (Emil Gross/BDZV, Presseratssitzung, 20.11.1956). Zwar wurde der „General Council of the Press“ nicht imitiert, doch war der Deutsche Presserat von ihm inspiriert (vgl. Dovifat 1959: 119). Denn die Gründungsorganisationen waren sich durchaus der Unterschiede zwischen Deutschland und Grossbritannien bewusst. Andere Presseräte seien „für andere Länder keine Rezepte, die man abschreiben oder nachahmen kann. Am wenigsten für Deutschland, dessen Presse-Struktur sich völlig von der englischen unterscheidet“ (Jänecke o.J.). Trotzdem habe eine Prüfung des britischen Beispiels „beachtliche Gesichtspunkte“ (Korrespondenz Walther Jänecke/BDZV, 28.02.1956) für die Gründung des Deutschen Presserates geliefert. Allerdings stehe „keineswegs fest, ob die guten Erfahrungen, die mit dem Britischen Presserat gemacht worden sind, bei unserer völlig anders temperierten Gesellschaft und den ganz anderen Verhältnissen im Pressewesen sich auch hier einstellen würden“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 9).

Der faktische *Kollaps der Organisation* 1981 hatte sich lange angebahnt. Schon seit Ende der 1960er Jahren hatte sich das Arbeitsklima im Presserat verschlechtert, da die Mitglieder sich stark als Interessenvertreter ihrer Verbände verstanden. Äusserte sich der Presserat zu medienpolitischen Fragen, etwa der Bekämpfung der Pressekonzentration, wurden die unterschiedlichen Vorstellungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer mehr als deutlich und das vormals stärker partnerschaftlich geprägte Verhältnis wurde belastet (vgl. Maruhn 1987: 186; Wiedemann 1992: 171f.; Baum 2005: 114ff.). Neben dem breiten Aufgabenspektrum des Presserates existieren aber noch andere Gründe für die internen Konflikte. Einerseits waren dies die verdeckten Recherchen Günter Wallraffs. Andererseits förderte die Zusammensetzung des Gremiums – auf der einen Seite Rundfunkjournalisten und Gewerkschafts-



funktionäre ohne journalistische Praxis, auf der anderen Seite Verbands- und Verlagsvertreter ohne publizistische Verantwortung – die Schwierigkeiten zwischen den Sozialpartnern ebenfalls. Dass der Abdruck von Rügen zu wünschen übrig liess, brachte dann das Fass für die Journalisten zum Überlaufen: „Aus Sicht der Journalisten ist der Presserat vor allem wegen der Folgenlosigkeit oder Wirkungslosigkeit der sozialen Kontrolle geplatzt“ (Interview Protze). Der Auszug der Journalisten aus dem Presserat Ende 1981 – und damit die Einstellung der Arbeit für vier Jahre – erfolgte rund ein Jahr nachdem die „National Union of Journalists“ den britischen Presserat verlassen hatte. Ob auch an dieser Parallele die „Vorbildfunktion des britischen Presserates [...] offenkundig“ (Gottzmann 2005: 42) wird, sei dahingestellt. Bei der Neukonstituierung jedenfalls wurde anders als in den 1950er und 1970er Jahren nicht auf den britischen Presserat Bezug genommen.

1985 kam es zu einer *Neukonstituierung*. Doch welche Gründe waren dafür ausschlaggebend, dass die Krise überwunden werden konnte? Wie schon bei der Gründung spielte die Furcht der Branche vor staatlicher Regulierung eine gewisse Rolle. „Ich glaube, das war die Erkenntnis, dass diese kommissarische Phase auch politisch bemerkt wurde. Die Verleger- und Journalistenorganisationen waren sich im Klaren darüber, dass der Presserat reaktiviert werden muss. Sonst hätte die Politik darauf reagiert“ (Interview Tillmanns). So wurde in den Einigungsverhandlungen denn auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass „der Gesetzgeber tätig werden könnte“ (Peter Jansen, Trägerversammlung, 29.05.1985). Doch eine gemeinsame Abwehr staatlicher Regulierungsbestrebungen als Grund für die Wiederbelebung in den Vordergrund zu stellen, wäre allzu vereinfachend:

„Man muss sehen, was die Schnittmengen waren, die nach wie vor existierten zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten. Ich würde sagen, da gab es gar nicht so viele. Man muss aufpassen, dass da keine Legenden entstehen. Ich glaube, dass der Schwerpunkt bei den Verlegern die Abwehr gesetzlicher Regelungen war. Die Unternehmen wollten ihre Gestaltungsspielräume erhalten. Die Gewerkschaften hingegen erhofften sich über den Presserat, staatsunabhängige Qualitätsstandards zu definieren. Die Frage, wie qualifiziert ein Beruf ist, ist im Rahmen einer Gewerkschaft ganz wichtig, und spielt sicherlich auch eine Rolle für die Frage, wie die Tätigkeit in diesem Beruf zu entlohnen ist. Das verknüpft sich auf der Seite der Gewerkschaften“ (Interview Protze).

Aufseiten der Verleger stellte folglich die Abwehr staatlicher Regulierung die negativ bestimmte Motivation für die Reorganisation des Presserates dar: „Solange es das Gremium gibt und es nicht in Frage gestellt wird, erfüllt es seine Funktion“ (Bermes 1991: 294). Konkrete Pläne für eine staatliche Presseregulierung im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen gab es allerdings nicht, weshalb es den Journalistengewerkschaften auch nicht gelang, BDZV und VDZ mit ihren Forderungen unter Druck zu setzen. Die Journalistenverbände unterstützten zwar die Bestrebungen zur Verteidigung der Pressefreiheit, hatten aber auch „das aus dem Berufsbild hergeleitete Anliegen, das Ansehen des Journalismus zu verbessern“ (Bermes 1991: 450). Hinzu kamen auf journalistischer Seite verbandspolitische Überlegungen und die Konkurrenz zwischen DJV und dju. Gerade innerhalb der IG Druck und Papier gab es starke Kontroversen (Interview Protze). Die Forderung der dju, die IG Druck und Papier solle aus

dem Trägerverein austreten, stellte ein Beispiel hierfür dar. „Sie wollten [...] den Presserat auch zur politischen Aktion nutzen“ (Maruhn 1987: 190).

Eine Einigung zwischen den Verbänden war möglich, weil erstens das Aufgabenspektrum des „neuen“ Presserates enger definiert wurde. Der Presserat konzentrierte sich nun auf Fragen der journalistischen Ethik und „hat seinen ungeschriebenen Anspruch aufgegeben, Medienpolitik zu machen“ (Interview Protze). Auch wurden konsequent Fragen der Tarifpolitik ausgeklammert. Diese Aufgabenreduktion verringerte das verbandspolitische Konfliktpotenzial deutlich (vgl. Dietrich 2002: 14). Zweitens wurden die Besetzungsregeln geändert, damit „von den Trägerorganisationen für den Presserat keine Vorsitzenden der Trägerverbände [...] und keine hauptamtlichen Verbandsmitglieder benannt werden“ (Presseratssitzung, 25.06.1984). Zudem verzichteten die Journalistenverbände auf Wunsch der Verleger auf die Entsendung von Rundfunkangehörigen. Die Verleger verpflichteten sich im Gegenzug, dass ihre Vertreter für die publizistische Haltung des Presseorgans Verantwortung tragen (vgl. Maruhn 1987: 187f.). Drittens vermochte der Kompromiss eines zweistufigen Verfahrens zum Rügenabdruck auch die Hamburger Grossverlage zu überzeugen, eine Abdruckverpflichtung zu unterzeichnen. Für die Journalisten war damit die Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Tätigkeit des Presserates gegeben (Gerhard Manthey/IG Druck und Papier und Ortlieb Fliedner/DJV, Trägervereinssitzung, 17.09.1985). Die Reaktivierung des Presserates ist also das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den vier Trägerverbänden der Selbstregulierungsorganisation:

„Zwei Gruppen haben aus unterschiedlichen Interessen ein Instrument zur Hand gehabt, das diese Interessen umsetzen kann in einer gesellschaftlich akzeptierten und auch politisch wirksamen Form. Denn natürlich sind zwei Gewerkschaften und zwei Unternehmensverbände eine Potenz – eine grössere Potenz als jeweils einer allein. Das, denke ich, ist die Basis für die Wiederbelebung. Es ist keine Liebesheirat gewesen, sondern es ist ein Zweckbündnis“ (Interview Protze).

#### 7.2.1.2 Schweizer Presserat

Anders als in Deutschland gab es in der Schweiz zum Zeitpunkt der *Gründung* des Schweizer Presserates keine konkreten staatlichen Regulierungsvorhaben oder Aufforderungen an die Pressebranche, sich selbst um Missstände zu kümmern (Interview Künzi). Allerdings wurde vom damaligen Verein der Schweizer Presse mit dem Presserat durchaus das Ziel verfolgt, ein staatliches Kontrollorgan zu verhindern (vgl. Widmer 2003: 83; Riklin 1996: 250). „On peut dire historiquement que le Conseil est né notamment sous la crainte de voir un contrôle extérieur venant de la part de l'état ou d'un organe institué par l'état. Donc la profession a préféré l'autorégulation“ (Interview von Burg). Schon zu Beginn der Diskussionen um die Gründung eines Presserates wurde auf den Staat verwiesen: Auf die Dauer käme der Verband nicht darum herum, sich wieder vermehrt mit berufsethischen Fragen auseinanderzusetzen, denn „die verschiedenen Vorstösse im Parlament sprechen hier eine deutliche Sprache“ (Arnold Fisch, GV VSP, 26.10.1968). Sowohl die Versuche von internationalen Gremien, die Regierung zum Erlass staatlicher Pressekodizes zu bewegen, als auch Entwürfe zu einem

Pressegesetz wurden als Bedrohung wahrgenommen (Franz Felix Lehni, DV VSP, 31.08.1974). Von Parlament und Behörden seien etwa im Bereich des Persönlichkeitsschutzes „Einmischungsversuche gemacht worden“ (Hans Seelhofer, DV VSP, 26.06.1976). „Zwischen der Skylla von Tugendbünden und der Charybdis einer staatlichen Reglementierung der Presse hat es der Zentralvorstand des VSP damals und immer schon vorgezogen, selber für Ordnung im eigenen Hause zu sorgen“ (Franz Felix Lehni, DV VSP, 31.08.1974). Mit einem eigenen Pressekodex und der Einrichtung eines Presserates sollte die Presse vor staatlichen Einmischungsversuchen bewahrt werden (Arthur Grüninger, DV VSP, 08.11.1969; Hans Seelhofer, DV VSP, 26.06.1976). Von einigen Delegierten des Verbandes wurden die Drohungen mit Sondergesetzen als „Nötigungen“ empfunden (J. Zimmermann, DV VSP, 08.11.1969). Von den Gegnern von Ehrenkodex und Presserat wurden die berufsethischen Fragen auch mit gewerkschaftlichen Interessen verknüpft: „Ein Ehrenkodex sollte, falls überhaupt, vom VSP erst dann als gültig erklärt werden [...], wenn sich die Verleger im Rahmen des Gesamtarbeitsvertrages [...] verpflichten, die Journalisten bei der Erfüllung des Ehrenkodexes tatkräftig zu unterstützen [...]“ (W. Gysin in Schweizer Presse 3/1970: 16).

Neben der Verhinderung staatlicher Regulierung begünstigte auch das Anliegen, das Ansehen der Presse zu steigern, die Gründung des Presserates. Ein Ehrenkodex wurde als nützliche „Richtschnur für das Verhalten im Beruf“ (Arthur Grüninger, DV VSP, 08.11.1969) und als Möglichkeit gesehen, gegenüber der Öffentlichkeit zu bekunden „dass ein Mitglied des Vereins der Schweizer Presse sich an faire Spielregeln hält“ (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 3/1970: 18). „Ich bin der Meinung, dass das [...] Schlagwort ‚Lieber eine freie als eine saubere Presse‘ keine Alternative sein darf. [...] Es soll und muss [...] eine Formel gefunden werden, welche die Sauberkeit hochhält, die Freiheit aber nicht ausschliesst“ (Robert Zingg in Schweizer Presse 1/1970: 4).

Als sich der Verein der Schweizer Presse ab Ende der 1960er Jahre an die Verabschiedung eines Ehrenkodex und die Gründung eines Schweizer Presserates machte, spielte der Blick ins europäische Ausland eine wichtige Rolle. Die Aufsichtsinstanz, welche über die Einhaltung des Ehrenkodex wache, sei von besonderer Wichtigkeit und in „verschiedenen Ländern fällt dies in den Aufgabenbereich von sogenannten Presseräten“, wie Zentralpräsident Robert Zingg festhielt (Schweizer Presse 2/1969: 2). Die eingesetzte Kommission Grüninger habe „die entsprechenden Verhältnisse im Ausland eingehend untersucht“ (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 4/1969: 20). Bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge liess sie sich „nicht zum geringsten Teil durch positive oder negative Erfahrungen leiten, die in anderen Ländern mit dem Ehrenkodex und mit seiner Durchsetzung gemacht wurden“ (Hans Wili in Schweizer Presse 1/1970: 9). Insbesondere die Presseräte in Schweden, Grossbritannien, Deutschland und Österreich wurden dabei näher betrachtet. Mit dem Vorschlag, einen vom VSP gegründeten Schweizer Presserat einzurichten, wollte die Kommission „einen im Ausland zum Teil mit Erfolg eingeschlagenen Weg beschreiten“ (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 4/1969: 21).

Auch die 1972 verabschiedete „Erklärung der Pflichten und Rechte“ hatte ein Vorbild. Da die Beratungen der Kommission Klopfenstein über einen Ehrenkodex rasch ins Stocken gerieten, orientierte man sich an der Münchener Erklärung (vgl. Morresi o.J.):

„Ich verrate ein offenes Geheimnis, wenn ich hier feststelle, dass auch die Kommission Klopfenstein [...] erst über die Klippen kam, als im November 1971 die Journalistenverbände der EWG-Staaten und der neutralen europäischen Länder, einschliesslich VSP, in München eine ‚Erklärung der Pflichten und Rechte des Journalisten‘ formuliert hatten. Die Kommission Klopfenstein wurde sich hierauf rasch einig im Entschluss, die eigenen Formulierungsversuche fallenzulassen und den Text der Münchener Erklärung zur Grundlage ihrer Anträge an die Delegiertenversammlung des VSP [...] zu machen“ (Franz-Felix Lehni, DV VSP, 31.08.1974).

Den Delegierten fiel die Zustimmung zu einem Ehrenkodex nun leichter, weil nicht nur Pflichten, sondern auch Rechte der Journalisten schriftlich festgehalten wurden (Franz Felix Lehni, DV VSP, 31.08.1974).

Die auf Druck seiner Mitglieder hin vorgenommene *Neukonstituierung* des Schweizer Presserates Anfang 2000 mit der Veränderung von einem internen Organ eines – wenn auch des grössten – Journalistenverbandes zu einer eigenen Organisation, hatte mehrere Gründe. Insbesondere auf die „politische Grosswetterlage“ (Roger Blum, Vorstand SVJ, 20.08.1997) wurde als Beweggrund für eine Stärkung des Presserates Bezug genommen. Der Vorschlag des Ständerates, eine staatliche Ombudsstelle für die Presse einzurichten, aber auch die Idee eines Medienrates – vorgebracht von Bundesrat Moritz Leuenberger und der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates – wurden als Versuche wahrgenommen, die Fremdkontrolle der Medien zu verstärken:

„Es ist offensichtlich, dass die politischen Akteure über die Entwicklung der Medien beunruhigt sind und einerseits Institutionen der Qualitätssicherung, andererseits Verfahren für Publikumsbeschwerden einfordern. Es steht zu erwarten, dass sie nicht vor staatlichen Eingriffen in die Medienfreiheit [...] zurückschrecken, wenn die Branche nicht entschlossen dartut, dass sie Massnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen hat und dass Schieds- und Linienrichter über die Einhaltung der Spielregeln wachen“ (Blum 1999).

Solange aber der Presserat funktioniere, „verzichtet die Politik [...] auf gesetzgeberische Fesseln“ (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 06.03.1997). Verhandlungen über eine neue Rechtsform und die Erweiterung der Trägerschaft sollten aufgrund der politischen Vorstösse schnell beginnen – „dies schon als Signal gegenüber Bundesrat und Parlament“ (Presseratsmitglied François Gross, Vorstand SVJ, 20.08.1997). Sollte es dagegen nicht gelingen, den Presserat zu stärken, „wird die Reaktion nicht auf sich warten lassen – sowohl der Verleger als auch der Politik“ (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 17.10.1999). Der Presserat nahm also nicht nur Druck politischer Kreise, sondern auch der Verleger war (Vizepräsident des Presserates Reinhard Eyer, Kongress SVJ, 22.10.1999), die damit drohten, den Presserat durch einen von ihnen eingesetzten Ombudsman zu unterlaufen (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 29.07.1997). Die Beteiligung der Chefredaktoren am Presserat liess die Ver-

leger schliesslich auf die Gründung einer konkurrierenden Selbstregulierungsorganisation verzichten (SVJ-Präsidentin Mürza Zabel, Kongress SVJ, 22.10.1999).

Daneben sah sich der Schweizer Presserat mit seiner ungenügenden Akzeptanz und Legitimationsproblemen bei den anderen Journalistenverbänden konfrontiert (Roger Blum, Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997; Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 06.03.1997). „Von daher gab es einen starken Druck zur Basiserweiterung. Aber es war nicht so, dass die anderen Journalistenverbände darunter gelitten hätten, dass sie nicht dabei waren“ (Interview Künzi). Innerhalb des Presserates war man sich auch bewusst, dass eine Erweiterung im öffentlichen Diskurs als Notwendigkeit erachtet wurde (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 23.12.1997), und dass das Publikum ein zunehmendes Interesse an einem ethisch korrekten Verhalten der Medien zeigen würde (Roger Blum, Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997). Verbandsintern wurde die ethische Verantwortung des Berufsstandes dagegen eher selten als Argument angeführt:

„[...] die Journalistinnen und Journalisten hätten jetzt die Gelegenheit, sich den Anforderungen der Aufgaben zu stellen, die ihr Beruf in Sachen Ethik habe. Es gebe einen alten Reflex des Journalistenberufs, der darin bestehe, sich jeder Veränderung seines Rechts auf freie Meinungsäusserung zu widersetzen, ein an sich lobenswertes Gefühl, das die Journalistinnen und Journalisten jedoch lange Zeit daran gehindert habe, ihren Verantwortungen gegenüber Öffentlichkeit und Demokratie nachzukommen“ (Enrico Morresi am Kongress SVJ, 22.10.1999).

Die Ressourcenprobleme des Presserates stellten eine weitere Begründung für die Reorganisation dar. Für den SVJ war mit der ansteigenden Zahl an Beschwerden die finanzielle Belastung nur mehr schwer tragbar (SVJ-Zentralsekretär Alexander Sami in TELEX 5/1999: 11). Zu den finanziellen Problemen des Milizgremiums kamen personelle: Da die Mitglieder des Presserates mit Ausnahme des Präsidenten dem SVJ angehören mussten, ergaben sich Rekrutierungsprobleme (Roger Blum, Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997).

Indes stiessen die Bestrebungen des SVJ-Gremiums Presserat innerhalb des eigenen Verbandes anfangs auf wenig Begeisterung. Die Konkurrenz zwischen den Journalistengewerkschaften liess den SVJ-Vorstand sich in Zurückhaltung üben: „Der Vorstand betrachtet den Presserat als eine der Perlen des SVJ, die nicht ohne Gegenleistung abgegeben werden darf.“ Zugleich wurde ein „rappel à l'ordre“ an den Presseratspräsidenten beschlossen (Vorstand SVJ, 23.04.1997). Der Vorstand fühlte sich „von der Entwicklung überrollt“ und hatte „den Eindruck, der Presserat nütze die derzeit schwierige Situation aus, um ein *Fait accompli* zu schaffen“ (Vorstand SVJ, 03.07.1997). Gegenüber Blum wurde auch ein Befremden darüber ausgedrückt, „wie der Presserat systematisch an einer Position arbeitet, die auf eine Distanzierung vom Verband hinzielt“ (Korrespondenz Mürza Zabel/SVJ, 15.07.1997). Die Position des Vorstandes sei begreiflich gewesen: „Der Verband wollte sein Kind nicht so gerne in andere Hände geben“ (Interview Künzi). Doch auch beim SVJ zeigte man sich mit der Zeit von der Notwendigkeit einer Öffnung überzeugt (Vorstand SVJ, 05.08.1999). Diese Öffnung sollte 2000 jedoch auf die anderen Journalistenverbände beschränkt bleiben. Sowohl

für den SVJ als auch für die anderen an den Erweiterungsgesprächen beteiligten Journalistenverbänden war klar, dass die Arbeitgeber nicht beteiligt werden sollten (Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997; Arbeitsgruppe Presseratsreform, 26.02.1999).

Bei der Neukonstituierung verwiesen die Mitglieder des Presserates schon in der ersten Verhandlungsrunde 1997 auf das europäische Ausland. Roger Blum und Daniel Cornu bezeichneten das schweizerische Modell im europäischen Vergleich als Ausnahme und plädierten für eine Beteiligung der Verleger. Anders sah das ihr Kollege Reinhard Eyer, der in Kontakten mit dem Deutschen Presserat den Eindruck gewonnen hatte, „dass man dort auf Journalistenseite mit der paritätischen Beteiligung der Verleger auch nicht gerade zufrieden ist“ (Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997). Bei den Journalistenverbänden stiess der Vorschlag ebenfalls auf Ablehnung. Gewerkschaftliche Interessen mischten sich mit der Befürchtung, die Berufsethik der Journalisten durch die kommerzielle Perspektive der Verleger zu verwässern. So wurde argumentiert, der Presserat hätte für die Verleger „eine reine Feigenblattfunktion“ (Dore Heim/SJU, Sitzung Basiserweiterung, 20.10.1997). Dennoch präsentierte Presseratspräsident Roger Blum in einem Papier zwei Modelle für die Organisation des erweiterten Presserates, die sich an ausländischen Vorbildern orientieren: das deutsche Verbandsmodell und das britische Redaktionsmodell. Während nach dem Verbandsmodell die Journalistenverbände, allenfalls zusammen mit den Medienarbeitgebern, einen Trägerschaftsverein bilden würden, bildeten laut Redaktionsmodell die schweizerischen Medien vertreten durch die Chefredaktoren einen Trägerschaftsverein. Der Trägerschaftsverein würde dann den aus Medienschaffenden zusammengesetzten Presserat wählen (Diskussionspapier, 19.06.1998).

„Wir haben übrigens im ‚Verbandsmodell‘ eine listige Lösung für die Verleger/Arbeitgeberbeteiligung gefunden: Die Arbeitgeber wären zwar paritätisch im Trägerschaftsverein vertreten, müssten aber einen Presserat wählen helfen, der ausschliesslich aus Medienschaffenden (und aus sechs Publikumsvertretern) besteht“ (Korrespondenz Roger Blum/Presserat, 02.07.1998).

Doch auch als die Verhandlungen 1999 wieder aufgenommen wurde, lehnten die Verbände eine Beteiligung der Verleger weiterhin ab, da man „schlechte Beispiele wie in Deutschland“ bereits kenne (Daniel Cornu, Arbeitsgruppe Presseratsreform, 26.02.1999). Das letztlich implementierte Modell „ist eine schweizerische Spezialität; es nimmt Anleihen aus Deutschland und aus Grossbritannien auf“ (Jahresbericht Presserat 1999). Dies wird von beiden Interviewpartnern beim Schweizer Presserat auch mit dem schweizerischen Milizsystem begründet. „Je pense qu’il y a des pays où on ne pourrait pas s’imaginer un organe de ce genre là au moins d’avoir un budget au niveau de départ et un staff de 20 personnes. Mais en Suisse il y a une grande tradition de milice“ (Interview von Burg). Kulturelle Eigenheiten seien sehr wichtig: „Es gäbe sicher ganz viele andere Lösungen, die vom Technischen her nicht schlecht wären, aber schlussendlich nimmt man jene, die kulturell und politisch am ehesten auf Zustimmung stösst“ (Interview Künzi).

### 7.2.1.3 Press Complaints Commission

Die Geburt der Press Complaints Commission war ganz eindeutig eine Reaktion auf eine drohende staatliche Regulierung der Presse. Ende der 1980er Jahre nahm die Unzufriedenheit mit dem Verhalten der Pressebranche zu, was sich auch in zahlreichen Vorstößen im britischen Parlament manifestierte (vgl. O'Malley/Soley 2000: 85f.). Doch ein Teil der Zeitungsindustrie war nicht bereit, sich deshalb vermehrt an ethische Richtlinien zu halten und stand dem Presserat eher unfreundlich gegenüber.

„In this unfriendly atmosphere, a small number of national newspapers went on thumbing their noses at both an outraged public opinion and a Government which had said repeatedly in parliament that continuing failure by the press to observe the adjudications and advice of the Press Council would result in the appointment of a statutory body to impose a code of conduct“ (Lord McGregor in PCC Report 1/1991: 2).

Der Presserat dagegen war sich der parlamentarischen Aktivitäten bewusst und sein neuer Vorsitzender, Louis Blom-Cooper, begann mit einer Überprüfung der Organisation und setzte 1990 eine Reihe von Reformen um (vgl. O'Malley/Soley 2000: 86; Frost 2000: 190; Frost 2004: 102). Etwa gleichzeitig erschien der von der Thatcher-Regierung in Auftrag gegebene Calcutt Report. In diesem wurde aber keine Reform des Press Council vorgeschlagen, sondern zum Entsetzen des Presserates die Einrichtung einer neuen Selbstregulierungsorganisation.

„Why then did Calcutt not simply call on the Press Council to take on board all the additional reform which Calcutt itemised? The answer is simple. Mr. Calcutt and his colleagues considered that whatever the Chairman and many Council members would accept of the proposed additional reforms – and the Chairman for his part would have avidly accepted all of them – there was within the membership of the Press Council a sub-culture which would thwart the Chairman's lead. [...] some press nominees on the Press Council [...] had provided stunning evidence of their ability to thwart or frustrate any sensible reform that would pass muster with Calcutt. For that basic reason the clean break in the self-regulatory system for the newspaper industry was the only course which the Calcutt Committee could, and did, take“ (Blom-Cooper 1991: 38f.).

Da also eine von allen Mitgliedern des Presserates getragene Reform nicht möglich war, blieb als Lösung nur die Gründung einer neuen Organisation, der PCC. Und diese stellte für die Verleger die letzte Chance zur Verhinderung staatlicher Regulierung dar. Sollte die Branche es unterlassen, die neue Kommission zu gründen, oder sollte die PCC nicht zufriedenstellend funktionieren, sah Calcutt in seinem Bericht ein staatliches Presstribunal vor. Innenminister David Waddington akzeptierte diesen Vorschlag im Namen der Regierung und wurde dabei auch von der oppositionellen Labour-Partei unterstützt (vgl. O'Malley/Soley 2000: 89; Shannon 2001: 30). „In 1990, the British Government delivered an ultimatum to its newspapers publishers – prove that you can make press self-regulation work effectively or prepare to be regulated by a statutory tribunal“ (Pinker 2006). Die Verlage reagierten prompt und innerhalb kürzester Zeit wurde entschieden, die neue PCC auf Anfang 1991 zu gründen. „The storm signals persuaded the industry that only an instant response could prevent governmental intervention“ (Lord McGregor in PCC Report 1/1991: 2). „The establishment of the PCC was a response to a crisis that was turned into an opportunity. The industry was living under a

sword of Damocles and the press realized that this time the sword would drop if they didn't get their act together" (Interview Pinker). Allerdings gab es eine Reihe von Unterschieden zwischen der neu gegründeten Organisation und Calcutts Vorschlägen. Die Verlage gelang es also, die PCC in für sie annehmbarer Weise auszugestalten:

„The point is that while the government had asked Calcutt to initiate his review, there was nothing legally binding on the industry to actually do what Calcutt suggested. If the industry had just turned down and said ‚well we're not going to do anything‘, clearly the government would have had no option but to set something else up. But the industry said ‚alright, we will make another offer and we will set up something new‘. I suppose that the government was obliged to give it a chance to work" (Interview Gore).

Die Ersetzung des Presserates durch die PCC geschah zwar unter staatlichem Druck, doch lag diese Veränderung durchaus auch im Interesse der Verleger, welche den Presserat nie schätzten. Während die „National Union of Journalists“ dem Presserat die Stange hielt, sich nicht an der PCC beteiligte und diese auch bekämpfte, kam die neue Kommission den Verlegern in mehreren Punkten entgegen:

„First it was smaller, but also cheaper. Second it contained far fewer lay members and so would be easier to control. Third, appointments to the new body would be made by an appointments commission, thereby ending the system of representation from a variety of industry bodies, including journalists' trade unions. Fourth all industry figures on the new committee would be editors [...]. Fifth, it would deal only with complaints. This would end the need to campaign for press freedom and to investigate the press's performance, activities that are more expensive and resource intensive" (Frost 2004: 102).

Unter staatlichem Druck gelang es den Verlegern, den Presserat durch die PCC zu ersetzen und die neue Organisation ohne Beteiligung der Gewerkschaft zu betreiben. Die Verhinderung staatlicher Regulierung und der Schutz von Brancheninteressen standen im Vordergrund. Berufsethische Motive dagegen spielten nur eine untergeordnete Rolle: „It was there to defend the proprietors, who funded it, from the encroachments of politicians, journalists and members of the public who wanted the press to be more responsible than the owners were prepared to allow" (O'Malley/Soley 2000: 141). Dank staatlichen Drohungen und den konkreten Vorschlägen Calcutts gelang es, eine neue Selbstregulierungsorganisation zu gründen. „But these changes were wrung out of an industry that had proven painfully slow to act unless threatened with statutory intervention" (O'Malley/Soley 2000: 178).

Die PCC basiert stark auf dem Vorbild der britischen Werbeselbstregulierung durch die Advertising Standards Authority (ASA). „Largely it is a rather direct copy of the ASA's model" (Interview Gore). Insbesondere die Erfahrung der ASA mit der Behandlung von Beschwerden war der PCC von Nutzen (vgl. Frost 2000: 191).

„The model for dealing with complaints was brought into the Commission as a matter of urgency when we started up. And that was because the first chairman, Lord McGregor, had been chairman of the Advertising Standards Authority. Now, the ASA has a massive processing task. It covers the entire waterfront. So it had to be absolutely spot-on in terms of processing complaints. We were very lucky that within a matter of weeks of McGregor taking over as the first



chairman, the director-general of the ASA retired and she came in and worked here for 6 months getting the basic structure set up because there was no structure at all. So the genealogy was quite a strong one because there wasn't that much expertise in the Commission. In those days we didn't have a lot of precedents to go on. We were lucky that the procedures we adopted were sound and effective, like those of the ASA. It was the flagship of self-regulation in this country. We were at the time a small frigate setting out on a stormy seas surrounded by bureaucrats. We didn't know whether they were going to sail with us or sink us" (Interview Pinker).

Aber auch Pressbof, das für die Finanzierung der PCC zuständige Organ, wurde nach dem Vorbild der Werbewirtschaft geschaffen (Lord McGregor in PCC Report 1/1991: 2). Gleichzeitig spielten für die Ausgestaltung der organisationalen Strukturen und Prozesse auch die Erfahrungen mit dem Press Council eine gewisse Rolle. „The PCC [...] carried within it elements of continuity and change“ (O'Malley/Soley 2000: 112). Andere europäische Presseräte hingegen dienten in der Gründungsphase nicht als Vorbild: „That is mainly because in our early days we didn't have contacts with other press councils. We really started getting involved with other press councils from 1997 onwards. By the time we came into contact with other press councils we have been well established“ (Interview Gore). Die PCC und der Pressekodex seien letztlich eine Mischung aus Planung und Zufall gewesen:

„The original code was a provisional model and we never thought that it was going to be set in stone. Macmillan, one of the cleverest prime ministers, was asked a question by a young member of parliament about the philosophy of his party and how it had developed. And he said: 'Events, dear boy, events.' You can't predict them. The Code Committee has learned from experience over the years and the Code was changed in the light of that experience“ (Interview Pinker).

#### 7.2.1.4 **Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman**

Die Gründung des Press Council of Ireland hängt hauptsächlich mit dem Interesse der Pressebranche nach einer Revision des Gesetzes bezüglich Ehrverletzungen und übler Nachrede zusammen. Seit über 20 Jahren setzten sich die Verlegerverbände für ein neues Gesetz ein, da der Defamation Act von 1961 die Printmedien stark einschränkte. Argumentiert wurde in erster Linie damit, dass das Gesetz die Medien von einer freien Berichterstattung abhalte: „NNI believe that the public has a right to be informed and the media has a right to free speech and fair comment. The present law impedes those rights. Without libel law reform the media will continue to be prevented from exercising its rights to freely inform the community when it knows of abuses of power by influential individuals and institutions“ (Pressemitteilung NNI, 25.10.2001). In diesem Bestreben wurden die Verleger von der „National Union of Journalists“ unterstützt, doch betonte die Gewerkschaft, „that unlike newspaper owners the NUJ has no commercial interest in libel reform or press regulation“ (Stellungnahme Seamus Dooley, 01.12.2003). Durch Gerichtsklagen konnte nämlich nicht nur die Berichterstattung über ein Thema verhindert werden, sondern für die Verleger bestand zusätzlich die Gefahr hoher Schadenersatzzahlungen (Interview Horgan). „The laws are systematically exploited: to gag newspapers with the threat of legal action; and to make money for the rich and well-connected“ (Cullen 2008). Auch ein gemeinsames Angebot von Journalisten- und Verlegerverbänden, als Gegenleistung für eine Gesetzesrevision eine Selbstregulierung aufzubauen,

brachte zunächst keine Fortschritte. Als 2003 von staatlicher Seite ein neues Gesetz in Verbindung mit einem staatlichen Presserat vorgeschlagen wurde, stiess dies bei Journalisten und Verlegern auf Widerstand. Den Verbänden gelang es, den Justizminister davon zu überzeugen, zugunsten von Selbstregulierung auf einen staatlichen Presserat zu verzichten (Cullen 2008).

„We talk about the press as the watchers of government and you ask ‚who should watch the watchers?‘ Well, not the people who are being watched. If you come into a situation where there is social conflict and political disagreement on a wide scale and the press and the political establishment are in real conflict with each other, then a statutory press council can degenerate into a tool of government in keeping the press under control. This model was created to avoid a tougher statutory form of regulation by government. There is no doubt this was a motivator for the industry“ (Interview Mitchell).

Neben diesem negativ motivierten Interesse an einem Presserat – staatliche Regulierung und finanzielle Konsequenzen zu vermeiden – gab es vonseiten der Verlage aber auch positive Erwartungen: Die Verlage würden sich von einer funktionierenden Selbstregulierung einen Vorteil bei den Mediennutzern erhoffen. „Industry expectations include a belief and a hope that if this system works, it will support their self-image as being authentic, reliable media. And in the era of fragmented media it is a major achievement to have media that can be trusted and can be trusted to correct things when they get them wrong“ (Interview Horgan).

Beim von der Pressebranche eingesetzten „Press Industry Steering Committee“, das von 2004 an den Presserat plante, spielte die Abwehr staatlicher Regulierung keine Rolle: „That was not a motivator for us. We saw that you could create a meaningfully independent body that would not be serving the narrow interests of anybody“ (Interview Mitchell). Absicht war es, den Bürgern eine schnelle und kostenlose Möglichkeit zur Behandlung von Beschwerden anzubieten. „Part of the impetus has been to provide members of the public with the opportunity of quick, fair and free redress for errors of facts or of judgments in our newspapers that in the past might well have been the subject of expensive and protracted legal action“ (Interview Horgan). Gleichzeitig sollte der neue Presserat dazu beitragen, dass die Medien ihrer Verantwortung gerecht werden und Rechenschaft ablegen – genauso, wie sie es von anderen Teilen der Gesellschaft verlangen. „There are issues of standards, of accountability and of journalistic behaviour that are not amenable to simple or individual consumer choices“ (Rede John Horgan, 09.01.2008).

Das irische Modell der Presseselbstregulierung basiert auf dem schwedischen Vorbild. Schon 2003 hatte der Zeitungsverlegerverband NNI der irischen Regierung die Gründung einer Selbstregulierungsorganisation nach schwedischem Vorbild vorgeschlagen. „The proposed model drew on international best practice, in particular the renowned and highly successful Swedish model“ (Cullen 2008). Schweden blieb auch in den Diskussionen der folgenden Jahre das prägende Modell für Irland:

„We looked around. We didn't want reinventing wheels. We looked at quite a number of models and there was a model in Sweden which we were very taken by. I would say the Swedish model was the most influential by far. It was quite impressive, because of its long history, because it seemed to work rather smoothly and effectively, and it has these two strands with the ombudsman and behind the ombudsman the council. It is not an original idea from here“ (Interview Mitchell).

Zwar stellte der schwedische Presserat die hauptsächliche Inspiration für die Organisation dar, doch habe man sich auch andere Modelle angeschaut, etwa in Neuseeland oder Australien. „I suppose we picked little bits from many of them, but we wouldn't have lifted whole bits of any other one“ (Interview Mitchell). Für die Kombination des Presserates mit einem Ombudsman habe auch gesprochen, dass das Ombudsmansystem in Irland sehr erfolgreich sei. „People know what you mean when you say the word ombudsman. They reacted very well to the idea of having an ombudsman for the press“ (Interview Mitchell).

Dass das schwedische Modell sich gut mit den Besonderheiten der irischen Gesellschaft vereinbaren lässt, zeigt sich auch in der Trägerschaft des Presserates. Anders als in Grossbritannien, ist die „National Union of Journalists“ in Irland beteiligt: „One of the failures of the PCC [...] is its subservience to the narrow, commercial interests of the newspaper publishers [...]. In contrast, the most successful models of regulation, including the Swedish model, include trade union representation [...]. In Ireland our unique social partnership ethos makes the task of consensus easier“ (Stellungnahme Seamus Dooley/NUJ 2003). Der irische Kontext spielte folglich für den Grundsatzentscheid, welche Art von Presserat gegründet werden soll, eine wichtige Rolle. Gerade wegen der nationalen Unterschiede seien das schwedische und irische Modell aber auch nicht identisch. „The model has been informed by specifically Irish experience and needs. We haven't been reinventing any wheels unnecessarily; and we have invented a few useful ones of our own“ (Interview Horgan).

## **7.2.2 Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse**

Sowohl in Zusammenhang mit der Gründung, als auch bei späteren Reorganisationen mussten Entscheidungen über die Ausgestaltung konkreter Strukturen und Prozesse gefällt werden. Im Folgenden werden, geordnet nach diesen Strukturen und Prozessen, die Gründe für deren Implementation rekonstruiert. Von besonderem Interesse ist hierbei die Rolle perzipierter Umwelteinflüsse.

### **7.2.2.1 Deutscher Presserat**

Während der Gründungsphase in den 1950er Jahren beschäftigte sich der Deutsche Presserat in organisationaler Hinsicht hauptsächlich mit dem Verhältnis zu den Trägerverbänden und der Zuständigkeitserweiterung auf die Zeitschriftenpresse:

*Beziehung zu den Trägerverbänden:* Während der Gründung und der Ausarbeitung einer Geschäftsordnung stand das Bestreben im Vordergrund, die Unabhängigkeit von den Trägerverbänden zu gewährleisten. So betonte Helmut Cron (DJV), dass von den Verbänden nach

aussen hin nicht zu viel die Rede sein dürfe, „weil dann der Verdacht entstehen könnte, als sollte unter den Verbänden etwas ausgehandelt werden, um die Öffentlichkeit zu düpierten“ (Presseratssitzung, 20.11.1956). Hier wurde folglich explizit ein Bezug zwischen der Unabhängigkeit des Gremiums und dessen Akzeptanz in der Öffentlichkeit hergestellt. Auch bei den Diskussionen über eine Geschäftsordnung für den Presserat (die 1959 verabschiedet wurde), betonten Walther Jänecke (BDZV) und Alfred Frankenfeld (DJV) übereinstimmend, dass die Unabhängigkeit von den Berufsverbänden zentral sei. Die Berufung der Mitglieder müsse aber trotzdem von den Verbänden vorgenommen werden (Presseratssitzung, 29.04.1958). Die Unabhängigkeit sollte von den „ihn tragenden und in ihm wirkenden Persönlichkeiten“ ausgehen, welche für die „volle Freiheit und Unabhängigkeit“ nicht nur vom Staat, sondern auch von organisierten Kräften „verbürgen“ (Jänecke o.J.).

*Berichtspflicht:* Bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung wurde erneut auf den britischen Presserat Bezug genommen und die Idee übernommen, durch die Erstattung von Jahresberichten Publizität und Autorität des Presserates zu steigern (Alfred Frankenfeld, Presseratssitzung, 07.10.1958).

*Trägerschafts- und Zuständigkeitserweiterung:* Für Diskussionen sorgte in den Gründungsjahren insbesondere die Frage, inwiefern die Zeitschriftenpresse beteiligt werden sollte – denn schliesslich wurde der Presserat als Selbstregulierung der Zeitungen gegründet. Die Befürworter einer Ausweitung führten an, dass die Öffentlichkeit „es übel vermerken“ würde, wenn man einen wesentlichen Teil der Publizistik ausklammerte (Helmut Cron/DJV), denn Laien verstünden nicht, zwischen Tagespresse und Zeitschriftenpresse zu unterscheiden. Die Anerkennung des Presserates müsse aber „durch die breite Öffentlichkeit erfolgen“ (Rupert Gießler/DJV), weshalb eine Ausweitung nötig sei (Presseratssitzung, 20.11.1956). Schliesslich kamen die Mitglieder zur gemeinsamen Überzeugung, dass ohne eine Ausweitung auf den Zeitschriftenbereich „nur halbe Arbeit zu leisten wäre“ (Tätigkeitsbericht 1956-1959: 10).

*Zusammensetzung:* Im ersten Jahrzehnt seines Bestehens wurde gelegentlich in Frage gestellt, ob der Deutsche Presserat nur aus Mitgliedern bestehen sollte, die der Presse angehören, oder ob ihm nicht auf Dritte angehören sollten, „wie es seit einigen Jahren beim britischen Press Council der Fall ist“ (Rupert Gießler in Tätigkeitsbericht 1966: 4). Doch befand der Presserat, dass sich das vom ursprünglichen „General Council“ übernommene Modell bewährt habe.

Die erste grosse Reorganisation nahm der Deutsche Presserat in den 1970er Jahren vor mit der Einführung eines Beschwerdeausschusses, der Bestellung eines unabhängigen Vorsitzenden für diesen Ausschuss und der Umwandlung in einen Verein:

*Beschwerdeausschuss:* Mit der Zeit nahmen die Beschwerden zu und überforderten das Plenum des Presserates. Aus diesem Grunde wurde 1970 eine Beschwerdekommision gebildet. Da die Zahl der Beschwerden weiterhin stark anstieg, wurde die Kommission 1972 in

einen ordentlichen Beschwerdeausschuss umgewandelt (vgl. Mauchenheim 1974; Presseratssitzung, 24./25.01.1972). Für diese Entscheidung ausschlaggebend war aber auch die Abwehr einer staatlichen Regulierung der Presse. Der Presserat war sich bewusst, dass es ihm gelingen musste, seine Aufgaben zu erfüllen. Ansonsten sei damit zu rechnen, „dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik annehme“ (Egon Freiherr von Mauchenheim, Presseratssitzung, 24./25.01.1972). Explizit verwiesen wurde auf das Medienpapier der SPD, welches Landespresseausschüsse vorsah. Die Selbstregulierung der Presse „soll Zwangsmassnahmen seitens des Gesetzgebers [...] überflüssig machen“ (Tätigkeitsbericht 1972: 20). Da es sich beim Beschwerdeausschuss um den „Versuch handelt, auf der Grundlage einer freiwilligen Selbstverantwortung der Presse Zwangsmassnahmen vorzubeugen oder auszuschliessen“ (Eberhard Maseberg in Tätigkeitsbericht 1972: 4), sei diese Reorganisation in der Öffentlichkeit verständlicherweise kritisch kommentiert worden. Die öffentliche Akzeptanz des Presserates aber hänge von einem funktionierenden Beschwerdeverfahren ab, wie Freiherr von Mauchenheim verdeutlichte: „Das Ansehen des Presserates sei eng verbunden mit einer sorgfältigen Behandlung der an ihn herangetragenen Beschwerden [...]“ (Presseratssitzung, 16.03.1972). Zu einem funktionierenden Verfahren gehöre auch, dass „die deutsche Presse umfangreicher als bisher kritische Äusserungen des Presserates zu Beschwerden und Missständen in der Presse publiziert“ (Tätigkeitsbericht 1972: 20). In dieser Situation – zunehmendes Beschwerdevolumen und staatliche Regulierungspläne – orientierte sich die Organisation wiederum am britischen Vorbild. Sowohl die Gründung des Beschwerdeausschusses als auch die Versuche, auf einen disziplinierten Rügenabdruck hinzuwirken, geschahen mit Blick nach Grossbritannien. Freiherr von Mauchenheim berichtete dem Rat im März 1972 von einem Besuch bei den britischen Kollegen und verwies darauf, „dass sich der Britische Presserat mit besonderer Sorgfalt der Behandlung von Beschwerden annimmt“ (Presseratssitzung, 16.03.1972).

*Pressekodex:* Als 1973 ein Ehrenkodex verabschiedet wurde, welcher die Grundlage für die Arbeit des Beschwerdeausschusses bildete, standen allerdings die Richtlinien des norwegischen Presserates Pate (vgl. Maruhn 1987: 174f.)

*Umwandlung in Verein:* Durch die zunehmende Beschwerdetätigkeit stieg der Mittelbedarf des Deutschen Presserates und als Ausweg blieb lediglich „ein Hilferuf an den Staat“ (Maruhn 1987: 182f.). Feste Organisationsstrukturen stellten aber die Voraussetzung für eine staatliche Beteiligung an der Finanzierung des Presserates dar (vgl. Gottzmann 2005: 39). Deshalb entschied der Presserat gleichzeitig mit der Einrichtung des Beschwerdeausschusses auch, die bisherige Geschäftsordnung durch eine neue Satzung zu ersetzen und die Organisation somit in einen eingetragenen Verein umzuwandeln (Presseratssitzung, 16.03.1972). „Eine Förderung über den Bundeshaushalt wird nicht an 20 Mitglieder ausbezahlt, sondern bedurfte einer gewissen Korporiertheit“ (Interview Tillmanns).

*Unabhängiger Vorsitzender Beschwerdeausschuss:* Eine zweite Voraussetzung für eine staatliche Förderung war die Bestellung eines unabhängigen Vorsitzenden für den Beschwerde-

ausschuss (vgl. Bermes 1991: 196). 1973 beschloss das Plenum deshalb, sobald finanziell möglich eine unabhängige Person, möglichst einen hohen Richter, zum Vorsitzenden zu ernennen (Presseratssprecher Eberhard Maseberg in Tätigkeitsbericht 1973: 6). Diese Massnahme kam aber gleichzeitig auch den Wünschen der Beschwerdeparteien entgegen: „Das erste, was ein Anwalt zu tun gelernt hat, ist es, nach Formfehlern [...] zu suchen. Damit war ein Laiengremium wie der Beschwerdeausschuss leicht in Verlegenheit zu bringen“ (Maruhn 1987: 182). Die juristische Sachkompetenz stellte folglich neben der finanziellen Situation des Presserates einen weiteren Grund für diese Änderung dar. Mit den zahlreichen Reorganisationen in den 1970er Jahren wurde das Ziel verfolgt, dem Funktionswandel des Presserates hin zu einer Beschwerdeinstanz Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Autorität der Selbstregulierung zu erhöhen (vgl. Bermes 1991: 295).

Mit der Neukonstituierung des Deutschen Presserats im Jahr 1985 wurde dieser nicht nur auf eine neue organisationale Basis gestellt, sondern es bedurfte auch der Implementation einer Reihe von Strukturen und Prozessen. So galt es, Zusammensetzung, Zuständigkeit, Ausgestaltung des Beschwerdeprozesses sowie Beschwerderechte und Sanktionen festzulegen:

*Trägervereinskonstruktion:* Mit der Trägervereinskonstruktion war das Ziel verbunden, administrative Angelegenheiten aus dem Gremium Presserat herauszuhalten. Diese organisatorische Neuerung gewährleistete, dass sich der eigentliche Presserat im Sinne einer Arbeitsteilung nicht mehr um organisatorische Probleme kümmern musste, sondern sich auf ethische Fragen konzentrieren konnte (Peter Jansen, Presseratssitzung, 25.06.1984). „Diese Konstruktionsidee des neuen Presserates, diese Arbeitsteilung, war nach meiner Sicht gut überlegt“ (Interview Tillmanns). Dass es auch nach der Neukonstituierung einen Beschwerdeausschuss gab, sei eine Frage der Kontinuität der Arbeit gewesen und entspreche auch der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit und der Politik: „Wenn Sie fragen, welche Einrichtung am ehesten das in sich vereint, was aussen an Erwartungen existiert, ist es glaube ich ein Beschwerdeausschuss“ (Interview Tillmanns). Dass der Deutsche Presserat anders als einige europäische Schwesterorganisationen über keinen Ombudsman verfügt, wird mit historisch gewachsenen Strukturen begründet, aber auch damit, dass ein Presserat – anders als eine Einzelperson – nicht unter Verdacht stehe, individuelle Interessen durchzusetzen (Interview Protze).

*Zusammensetzung:* Eine Beteiligung unabhängiger Mitglieder wurde bei der Neukonstituierung nicht diskutiert. Für die Zusammensetzung des Presserates aus Journalisten und Verlegern spreche erstens die Transparenz der Mandatierung: „Bei den Vertretern der allgemeinen Öffentlichkeit scheint es so, dass sie in Wirklichkeit auch Partikularinteressen vertreten, doch häufig nur in einer sehr intransparenten Weise“ (Interview Protze). Zweitens sei bei Branchenvertretern auch die Sachkompetenz gegeben.

„Der Schweizer Presserat ist ja eine ethische Selbstregulierungsinstanz der Beschäftigten. Der britische Presserat ist, abseits aller Rhetorik und Legendenbildung, praktisch eine Unternehmerorganisation. Der Deutsche Presserat vereint beides. Ich halte diese Konstruktion nach wie vor

für herausragend. Für mich ist es immer noch die Beste, weil sie die grösste Potenz im Sinne einer sozialen Akzeptanz und politischen Aussenwirkung verkörpert. Wenn nur die Industrie reguliert, steht sie im Verdacht, dass sie vorwiegend die industriellen Interessen vertritt. Wenn ausschliesslich Journalisten das organisieren, stehen deren Tätigkeiten im Verdacht, dass sie nur Partikularinteressen der Beschäftigten repräsentieren“ (Interview Protze).

Die soziale Akzeptanz bei den Trägerverbänden war auch entscheidend für die während der Reorganisation beschlossenen Besetzungsregeln (keine Verbandsfunktionäre oder Rundfunkjournalisten). „Diese [...] Einschränkungen hatten ihren Grund in den negativen Erfahrungen, die in der Vergangenheit [...] gemacht wurden“ (Gottzmann 2005: 46).

*Zuständigkeit:* Wie der „alte“ Presserat war die Organisation auch in ihrer neuen Form lediglich für die Printmedien (und heute zusätzlich für Onlineangebote) zuständig. Für die Beschränkung auf die Printmedien gebe es in erster Linie historische Gründe durch die unterschiedliche staatliche Medienregulierung von Presse und Rundfunk (Interview Tillmanns).

*Beschwerdeverfahren:* Die Ausgestaltung des Beschwerdeprozesses wird von den interviewten Repräsentanten des Presserates damit begründet, dass gar keine Alternativen bestehen würden: „Das ist ein sehr logischer und sehr effizienter arbeitsteiliger Prozess. Ich kann mir keine Alternativen vorstellen“ (Interview Tillmanns). Hierbei zeigt sich auch deutlich eine Orientierung am Vorbild der Justiz: „Da ist Erfahrungswissen drin, da gibt es Analogien zum justizförmigen Verfahren, die der Presserat in der Grundkonstruktion übernommen und aufgabengerecht angepasst hat“ (Interview Protze). Generell seien justizförmige Verfahren interessant für eine Organisation wie den Presserat (Interview Tillmanns). Als 1985 die Neukonstituierung an der Weigerung einiger Verlage, Abdruckverpflichtungen für Rügen zu unterzeichnen, zu scheitern drohte, wurde der Beschwerdeprozess überdacht und angepasst. Dabei wurde nicht auf einen ausländischen Presserat als Vorbild zurückgegriffen, sondern auf eine inländische Selbstregulierungsorganisation: den Deutschen Werberat. Winfried Reske (VDZ) erläuterte an einer Trägervereinssitzung die Verfahrensordnung des Werberates. Rüdiger Niemann (BDZV) hielt „den Hinweis auf die Regelung beim Deutschen Werberat für einen Gedanken, den man weiterentwickeln könnte“. So sei denkbar, einer Zeitung die Möglichkeit zu geben, eine Sache in Ordnung zu bringen, bevor es zu einer öffentlichen Rüge komme (z. B. durch Publikation einer Richtigstellung oder Entschuldigung). Auch der Vorsitzende des Trägervereins, Peter J. Velte, hielt diesen Denkansatz für eine Lösung; andere Teilnehmer schlossen sich dieser Ansicht an (Trägervereinssitzung, 29.05.1985). Dass sich jedermann beim Presserat beschweren kann (und nicht nur direkt Betroffene), wird mit der besonderen Rolle der Medien und dem Bestreben, zur Qualität der Medien beizutragen, begründet.

„Mit dem Presserat wird eine Qualitätsaussage der Branche verfolgt. Jede Beschwerde, jenseits von persönlicher Betroffenheit, liefert der Branche eine Möglichkeit, an der Qualität zu feilen und sich Qualitätskriterien zu unterziehen. Darüber hinaus ist damit ein deutliches Stück mehr an sozialer Kontrolle, an Selbstregulierungsdichte sichergestellt. Es werden keine Schwellen für die Beschwerden aufgebaut, sondern eher ein Stück abgebaut“ (Interview Tillmanns).

„Die Ethik der Medien ist, anders als bei anderen Produkten, Allgemeingut. Das steckt dahinter. Das hängt auch mit unserem Demokratiemodell zusammen und der Stellung, dem verfassungsmässigen Rang der Medien“ (Interview Protze).

Aus eigener Initiative greift der Deutsche Presserat nur selten Fälle auf, da sofort das Problem des Willkürverdachts entstehen würde. „Jetzt kann man sagen, das ist wie im Kaufhaus mit den Dieben: Derjenige, der erwischt wird, kann sich nicht darauf berufen, dass andere entwischt sind“ (Interview Protze). Doch um der Willkür zu entkommen, müsste ein Total-Monitoring aller Publikationen aufgebaut werden, was eine absurde Vorstellung sei.

*Sanktionen:* Im Zuge der Neukonstituierung wurde eine Verpflichtung der Verlage auf den Rügenabdruck erreicht, was für die Journalisten die Bedingung für die Wiederbelebung der Organisation war. Dem betroffenen Leser, „dem durch die Presse Unrecht geschehen sei, müsse auch Gerechtigkeit widerfahren“ (Peter Jansen/dju, Trägerversammlung, 29.05.1985). Hätten die Verlage dem nicht zugestimmt, wäre man aufseiten der Arbeitnehmer auch bereit gewesen, „den Presserat sterben [zu/M.P.] lassen“ (Gerhard Manthey/IG Druck und Papier, Trägerversammlung, 17.09.1985). Rügen werden vom Presserat auch als starke Sanktion bezeichnet, da keine Redaktion von ihren Kollegen gerügt werden wolle (vgl. Schweizer 2002: 152). Dass bisher nicht verstärkt auf Mediationsverfahren gesetzt wird, wird damit begründet, dass im Zweifelsfall Verstösse gegen ethische Regeln nicht mehr öffentlich festgestellt würden. Für die derzeitigen Diskussionen über eine verstärkte „Kultur der Vermittlung“ sprächen aber die damit verbundene Ressourcenschonung und die „Überzeugung, dass konsensual geregelte Konflikte eine bessere Qualität haben als streitig, durch Urteil entschiedene“ (Interview Protze).

Zu kleineren Reorganisationen des Deutschen Presserates kam es auch in den rund 20 Jahren seit der Neukonstituierung:

*Redaktionsdatenschutz:* Die Ausweitung der Zuständigkeit auf das Thema Redaktionsdatenschutz stand in Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie in Deutschland. Das Bundesinnenministerium stellte einen Entwurf für ein novelliertes Bundesdatenschutzgesetz vor, das auch den Datenschutz in Redaktionen staatlich reguliert hätte. Der Presserat reagierte heftig auf den Vorschlag und sah die Pressefreiheit in Gefahr. Der vorgesehene Auskunfts- und Berichtigungsanspruch zu redaktionellen Recherchen würde den Informantenschutz aufheben, Recherchen behindern und Journalisten unter Druck setzen (Pressemitteilung DPR, 18.11.1999). Auf eine staatliche Regulierung wurde schliesslich zugunsten einer Co-Regulierung verzichtet. Staatliches Drohpotenzial sei auch heute noch „latent durchaus vorhanden und es gibt auch verschiedene Beispiele dafür. Der Datenschutz ist eines“ (Interview Tillmanns). Die Einrichtung des Beschwerdeausschusses Redaktionsdatenschutz war folglich eine „von aussen induzierte Aufgabe“ (Interview Protze).

*Kammersystem:* Doch auch die Zunahme des Aufgabenvolumens der selbst gesetzten Aufgaben habe Reorganisationen zur Folge gehabt, wie die Einrichtung eines zusätzlichen Be-



schwerdeausschusses 2004 zeige (Interview Protze). „Eine über Jahre hinweg stetig angestiegene Beschwerdezahl sowie die Bemühung, die damit einhergehende Arbeitsbelastung [...] zu verringern, waren Anlass zur Einrichtung des Kammermodells innerhalb des Beschwerdeverfahrens“ (Lutz Tillmanns in Jahrbuch 2004: 37).

#### 7.2.2.2 Schweizer Presserat

Die Pläne für einen Presserat innerhalb des Vereins der Schweizer Presse durchliefen in der rund achtjährigen Gründungsphase starke Veränderungen. Sowohl Zusammensetzung als auch Reglement gaben Anlass zu Diskussionen:

*Zusammensetzung:* Zu Beginn erschien der Kommission Grüninger die „unbedingte moralische Autorität sowie die völlige Unabhängigkeit“ des Presserates noch sehr wichtig. Dies sollte sichergestellt werden, indem dem Rat „Persönlichkeiten von hohem Ansehen angehören, die zum Teil ausserhalb der Presse stehen“ (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 4/1969: 21). Auch wurde ein Gremium in Betracht gezogen, in dem Verleger und Journalisten vertreten sind (Hans Wili in Schweizer Presse 1/1970: 9). Um die Zustimmung der Verbandsdelegierten zu einem Presserat zu erhalten, wurde von diesen Ideen aber bald Abstand genommen. „Successivamente, tuttavia e con molta probabilità per diminuire il grado di opposizione al principio stesso di un codice“<sup>17</sup> (Morresi o.J.), kam die Kommission Grüninger aufgrund der verbandsinternen Vernehmlassung zum Schluss, dass nur Journalisten am Presserat mitwirken sollten. Der Journalist solle nur durch seinesgleichen beurteilt werden (Arthur Grüninger in Schweizer Presse 3/1970: 10). Deshalb müssten „der Ehrenkodex und der Presserat Sache des VSP bleiben“ (Arthur Grüninger, ZV VSP, 03.06.1970).

*Beschwerderecht und Sanktionen:* Auch das Reglement des Presserates wurde im Hinblick auf die Akzeptanz innerhalb des Verbandes sehr eng gefasst: Nur der Vorstand von Sektionen oder der Zentralvorstand konnten dem Gremium Fälle vorlegen. „Es galt, Formulierungen zu finden, die für eine starke Mehrheit annehmbar waren“ (Felix Stoffel in Journalisten Zeitung 4/1981: 6). Dadurch sollten Befürchtungen vor einer Zensur ausübenden Obergerichtsbehörde und einer Einschränkung der Pressefreiheit zerstreut werden: „Sanktionen soll es nicht geben [...]“ (Arthur Grüninger, ZV VSP, 03.06.1970).

*Zuständigkeit:* Anders als die ausländischen Vorbilder, an denen sich der Schweizer Presserat orientierte, war die Organisation von Beginn an für alle Medien zuständig. Dies lasse sich historisch erklären: „Im Verband sind traditionsgemäss immer Journalisten von beiden Medienkategorien organisiert gewesen, weil es häufig im Laufe einer Berufslaufbahn auch einen Wechsel gab. Und als dieser Verband den Presserat in die Welt setzte, war es von daher klar, dass man etwas für alle Mitglieder machen wollte“ (Interview Künzi).

---

<sup>17</sup> Anschliessend jedoch, mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Abschwächung der Opposition gegen das Prinzip eines Ehrenkodex...

In den Jahren zwischen Gründung und Neukonstituierung wurden das Beschwerdeverfahren und insbesondere die Beschwerdeberechtigung zwei Anpassungen unterzogen. Zudem wurde in den 1980er Jahren der Versuch einer Zusammenarbeit mit den Verlegern unternommen und in den 1990er Jahren ein Kammersystem eingeführt:

*Beschwerderecht:* Aufgrund der in den ersten Jahren gemachten Erfahrung – nämlich der faktischen Inaktivität des Rates aufgrund mangelnder Beschwerden – wurde 1984 jeder natürlichen Person das Recht eingeräumt, sich an den Presserat zu wenden. Damit wollte man „dem Presserat bessere Voraussetzungen zur Wahrnehmung seiner wichtigen Aufgabe geben“, da er „zweifelloso unter einem Profilmangel“ leide (Martin Edlin in Journalisten Zeitung 6-7/1983: 5). Für den Presseratspräsidenten hing von der Annahme des neuen Reglements ab, ob „es fortan möglich sein [wird/M.P.], in geordneten Verhältnissen zu arbeiten“ (Philippe Golay in Journalisten Zeitung 3/1984: 13).

*Beschwerdeverfahren:* Auch die nächste Reglementsänderung 1988 diente lediglich dazu, „das Reglement der Praxis anzupassen und vor allem die Voraussetzungen zu schaffen, damit der Presserat seine jeweiligen Stellungnahmen schneller bearbeiten [...] kann“ (Hervé Dubois, DV VSJ, 18.11.1988). Abgesehen von dieser pragmatischen Anpassung zur Sicherstellung einer effizienten Beschwerdebehandlung gab es aber noch einen zweiten Grund für die Revision des Reglements.

*Zusammenarbeit Verleger:* Der Presserat und der VSJ-Zentralvorstand waren davon überzeugt, dass die „Erklärung der Pflichten“ nicht nur für die Journalisten, sondern auch für die Verleger relevant sei. Es könne zwar „nicht darum gehen, den Verlegern eine Neuformulierung der Erklärung der Pflichten oder einen paritätischen Einsitz im Presserat anzubieten“ (Bernard Béguin, ZV VSJ, 19.06.1987), doch wollte man dennoch zusammenarbeiten. Die Öffnung sollte auch vorangetrieben werden, um das Gewicht des Presserates zu erhöhen (ZV VSJ, 17.09.1987). Die Anpassung wurde von den Delegierten zwar genehmigt, stieß aber auch auf Widerstand: „Wenn hier die Verleger mitreden könnten, so würden in die Beurteilung von Problemen andere Kriterien, namentlich solche kommerzieller Natur, miteinbezogen“ (DV VSJ, 18.11.1988).

*Sistierung Zusammenarbeit:* Es war allerdings nicht diese Sorge um die Berufsethik, welche den Verband 1992 dazu bewog, die Möglichkeit der Kooperation mit den Verlegern wieder aus dem Reglement zu streichen. Vielmehr gaben gewerkschaftliche Interessen – konkret: die unsichere Zukunft der Sozialpartnerschaft – den Ausschlag für diese Entscheidung des Zentralvorstandes (TELEXtra 5a/1992: 35).

*Beschwerdekammern:* Die Entscheidung, auf Anfang 1994 drei Kammern für die Beschwerdebehandlung zu schaffen, beruhte zum einen auf dem Wunsch, die Arbeit besser zu verteilen und die Abläufe zu beschleunigen (Roger Blum in TELEX vom 15.04.1995: 15). Zum anderen sollte das Kammersystem die diskussionsweise Erarbeitung von Stellung-

nahmen ermöglichen, die zuvor von einzelnen Mitgliedern alleine entworfen wurden (Roger Blum in TELEX 5/1993: 35).

*Lockerung Besetzungsregeln:* Dass Ende 1998 die sprachregionalen Quoten gelockert und die Mitgliedschaft auch Mitgliedern anderer Journalistenverbände ermöglicht wurde, hatte die Ursache in den Rekrutierungsproblemen des Gremiums (Kongress SVJ, 23.10.1998).

Die erste grosse Reorganisation des Schweizer Presserates fand aufgrund seiner Neukonstituierung im Jahr 2000 statt. Nicht nur wurde der Presserat auf eine neue organisationale Basis gestellt, sondern es bedurfte einer Reihe von strukturellen und prozeduralen Entscheidungen, etwa zur Zusammensetzung oder zum Ablauf des Beschwerdeverfahrens:

*Stiftungsstruktur:* Die Umwandlung von einem internen Verbandsorgan in einen Presserat der gesamten Medienbranche bedingte eine Rechtsform, die gewisse gesetzlich vorgeschriebene Organe mit sich brachte. Ansonsten wurde die Gremienstruktur mehr oder weniger unverändert übernommen. „Die Stiftungsstruktur brachte einfach eine gewisse Trennung zwischen der rein operationellen Beschwerdearbeit sowie allen administrativen Angelegenheiten“ (Interview Künzi).

*Zusammensetzung:* Hinsichtlich der Zusammensetzung des „neuen“ Presserates wurde in den Erweiterungsverhandlungen diskutiert, inwiefern auch sogenannte unabhängige Dritte beteiligt werden sollten. Roger Blum bezeichnete diese als „Korrektiv gegenüber der oft selbstreferenziellen Szene der Journalistinnen und Journalisten“ (Arbeitsgruppe Presseraterweiterung, 14.04.1999). Da der Presserat eine Tätigkeit zugunsten der Öffentlichkeit wahrnehme, habe man die Innensicht von Journalisten durch die Aussensicht von Publikumsvertretern ergänzen wollen (Interview Künzi). Die Ansichten der Publikumsvertreter würden zwar nicht unbedingt Entscheidungen des Presserates ändern, „mais peut-être amener à les formuler différemment, à prendre en compte des trucs auxquels on n’a pas pensé“ (Interview von Burg). Allerdings wurde in den Verhandlungen lediglich eine Minderheit an Publikumsvertretern als akzeptabel befunden und eine gleichmässige Aufteilung als nicht sinnvoll bezeichnet, da „die Glaubwürdigkeit viel grösser sei, wenn nur Medienschaffende Einsitz haben. Die Akzeptanz wäre auch grösser bei den Medienschaffenden“ (Toni Koller/SSM, Arbeitsgruppe Presseraterweiterung, 14.04.1999). Durch die Beteiligung der Medienschaffenden habe der Presserat bei den Medienschaffenden ein Gewicht und eine Glaubwürdigkeit, die er als reines Gremium externer Experten nicht hätte (Interview von Burg).

*Beschwerdeverfahren:* Das Beschwerdeverfahren sei mit den Stellungnahmen beider Parteien so ausgestaltet, dass dem Presserat alle notwendigen Informationen vorliegen, um über einen Fall entscheiden zu können (Interview von Burg). Beim Verfahren lässt sich eine Orientierung an staatlichen Gerichten konstatieren (vgl. Widmer 2003: 102). Diese wird von aussen auch als Verrechtlichung der Ethik kritisiert: „Wo primär Juristen [...] arbeiten, ist es naheliegend,

dass die juristische Methodik und Begrifflichkeit zum Durchbruch kommt“ (Schwaibold 2006: 189). Die Tatsache, dass sich jedermann beim Presserat beschweren kann, wird hingegen gerade damit begründet, dass es sich beim Presserat nicht um ein Gericht handle und es bei seiner Arbeit um die Verbesserung der journalistischen Arbeit gehe (Interview von Burg). Die Möglichkeit des Presserates, aus eigener Initiative Fälle aufzugreifen, hänge damit zusammen, dass das Beschwerdesystem seine Grenzen habe: „Je veux dire que c’est paradoxal que dans quelques cas importants personne n’a soumis la question au Conseil de la Presse“ (Interview von Burg). So könne der Presserat wichtige berufsethische Themen, die in der Gesellschaft diskutiert werden, aber zu denen keine Beschwerde eingereicht wird, trotzdem behandeln. „Der Presserat sah sich nach seinem Selbstverständnis von Anfang an nicht nur als Beschwerde-, sondern auch immer als Diskursinstanz“ (Interview Künzi). Innerhalb des Rates sei das Selbstbefassungsrecht aber umstritten. Zusammen mit der hohen Arbeitslast führe dies dazu, dass nur selten davon Gebrauch gemacht werde.

Kleinere organisationale Anpassungen wurden schon kurz nach der Neukonstituierung vorgenommen:

*Präsidiumsentscheid:* 2001 wurde in Bagatellfällen der Präsidiumsentscheid eingeführt. Mit der markanten Zunahme von Beschwerden sollten die Beschwerdekammern entlastet werden. Zu den Ressourcenproblemen hinzu kam, dass viele Beschwerden wenig interessant waren: „Avec l’accumulation des plaintes il y a des plaintes similaires qui reviennent“ (Interview von Burg). Über die Jahre habe sich eine gewisse Spruchpraxis entwickelt, welche in diesen Fällen Entscheidungen ohne grundsätzliche Diskussionen erlaube (Interview Künzi).

*Richtlinien:* Diese Spruchpraxis wurde 2001 in der Form von Richtlinien verabschiedet. Hierbei liess man sich vom Deutschen Presserat inspirieren, der als Vorbild diene (Interview Künzi; Jahresbericht Presserat 2001). „Ça permet aussi d’avoir deux vitesses dans l’évolution de la déontologie. Les directives sont réadaptées assez régulièrement. La déontologie est une chose qui doit évoluer parce que la société évolue“ (Interview von Burg).

Insbesondere die Erweiterung der Trägerschaft um Verleger und SRG Mitte 2008 hat die Organisation „Schweizer Presserat“ stark verändert:

*Trägerschaftserweiterung:* Vonseiten der Verleger wurde mehrfach Interesse an einer Beteiligung signalisiert (Interview Künzi). Die Organisation Presserat war in dieser Frage aber gespalten. Insbesondere vom eigentlichen Presserat wurde die Trägerschaftserweiterung vorangetrieben: „Ça vient du Conseil de la Presse lui-même plus que du Conseil de Fondation. Et notamment de Blum et de Studer, mais appuyé par une majorité du Conseil de la Presse“ (Interview von Burg). Der Hartnäckigkeit des ehemaligen Presseratspräsidenten Peter Studer sei es zu verdanken, dass die Erweiterung „trotz langjähriger heftiger Diskussionen im Stiftungsrat zustande gekommen ist“ (Interview Künzi). Im Stiftungsrat dagegen stiess das Drängen sowohl von Studer als auch des Stiftungsratspräsidenten Morresi

einer Mehrheit negativ auf. Mehrere Mitglieder störten sich daran, dass „das Thema durch den Presseratspräsidenten ungeachtet der Haltung des Stiftungsrates immer wieder pointiert lanciert [...] wird“ (Stiftungsratssitzung, 13.11.2002).

Die im Stiftungsrat vertretenen Journalistenverbände äusserten vor allem zwei Bedenken bezüglich einer Beteiligung der Arbeitgeber. Auf der einen Seite wurden negative Auswirkungen für die Arbeit des Presserates befürchtet, da dessen Unabhängigkeit und die berufsethischen Prinzipien in Frage gestellt werden könnten. Die Unabhängigkeit des Presserates sei aufgrund des „strukturbedingten Gegensatzes zwischen publizistischen und kommerziellen Interessen“ (Bruno Clément/Comedia, Stiftungsratssitzung, 07.06.2001) gefährdet. Der unabhängige Ruf könnte bei einer Einbeziehung der Verleger leiden, „selbst wenn sich diese nur auf den Stiftungsrat beschränken würde“ (Andrea Masüger/KC, Stiftungsratssitzung, 06.09.2001). Auch passe die „Geisteshaltung der Verleger“ (Bruno Clément/Comedia, Stiftungsratssitzung, 31.08.2004) nicht mit dem Presserat zusammen: ökonomische Interessen und journalistische Ethik seien ein unvereinbarer Gegensatz (Jahresbericht Stiftung 2001). Für die Journalisten stand die Erklärung der Rechte und Pflichten nicht zur Diskussion und musste gegenüber Änderungswünschen der Verleger verteidigt werden (Interview von Burg). Auf der anderen Seite standen gewerkschaftliche Interessen einer Einbeziehung der Verleger im Weg. Angesichts der Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages durch den Verlegerverband war der Stiftungsrat 2003 nicht bereit, Verhandlungen über eine Trägerschaftserweiterung zu führen. Die Verleger müssten erst „den Tatbeweis dafür erbringen, dass sich ihr Interesse [...] nicht darauf beschränke, sich ein ‚ethisches Mäntelchen‘ umhängen zu können“ (Mathieu Fleury/Impressum, Stiftungsratssitzung, 13.11.2003).

Es dauerte seine Zeit, bis der operationelle Presserat zusammen mit einer Minderheit des Stiftungsrates den gesamten Stiftungsrat für eine Erweiterung gewinnen konnte: Der Presserat dürfe nicht zum Spielball von Verbandsinteressen werden (Peter Studer und Martin Künzi, Stiftungsratssitzung, 31.08.2004). „[...] zahlreiche Stiftungsräte stellen die Verbandstaktik voran und sehen nicht ein, dass gemeinsame Qualitätsziele der Branche auf eine andere Ebene gehören“ (Studer 2004: 119). Der Presserat jedoch wünschte sich eine Einbindung der Verleger in die Qualitätsdiskussion. Die Verleger seien ein wichtiger Faktor für die Qualität des Mediensystems, „weshalb ihr Einbezug in die Trägerschaft des Presserates [...] unabdingbar ist“ (Peter Studer, Verhandlungen Verleger, 18.10.2006). Denn Medienethik dürfe nicht isoliert aus der Warte der Journalisten unter dem Ausschluss wesentlicher Beteiligter betrachtet werden (Interview Künzi).

Für die Beteiligung der Verleger spreche nicht nur, dass man sie so in die Qualitätsdiskussion einbinden könne, sondern auch, dass dadurch eine Stärkung des Presserates möglich werde (Peter Studer, Stiftungsratssitzung, 28.03.2006). Durch eine möglichst breite Beteiligung der Medienarbeitgeber lasse sich die Akzeptanz des Presserates in- und ausserhalb der Branche markant erhöhen (Presseratssitzung, 27.02.2004). Auch von mehreren Stiftungsräten wurde die Meinung geteilt, dass es einen starken, anerkannten Presserat brauche (Philipp

Cueni/SSM, Stiftungsratssitzung, 13.11.2003), und dass Selbstregulierung mit einer Einbindung der Verleger besser funktioniere (Res Strehle/KC, Stiftungsratssitzung, 28.03.2006). „C’est plutôt une chance pour les journalistes que les éditeurs acceptent la déclaration et que les éditeurs s’intéressent au Conseil de la Presse. C’est pour moi plutôt une garantie que le discours déontologique est possible dans les rédactions“ (Interview von Burg). Auch für die Verlegerseite stellte die Stärkung des Presserates ein wichtiges Anliegen dar: Die Selbstregulierung „sei glaubwürdiger, wenn neben den Journalisten auch die Verleger dabei sind“ (Hanspeter Lebrument/VSP). Ins Zentrum der Gespräche müsse man die Mediennutzer stellen, da das Ziel eine Stärkung der Glaubwürdigkeit der Medien sei (Guido Blumer/VSP). Ein Ausschluss der Medienarbeitgeber sei „nicht mehr zeitgemäss“ (Esther Girsberger/VSP, Verhandlungen Verleger, 18.10.2006). Die mit der Trägerschaftserweiterung erreichte Stärkung des Presserates sei auch von Nutzen in den Diskussionen über die Notwendigkeit staatlicher Regulierung:

„Vorab wird das Prinzip der berufsethischen Selbstkontrolle gestärkt. Seit ihren Ursprüngen hat die medienethische Selbstkontrolle insbesondere zum Ziel, die Politik davon abzubringen, den Medien eine Fremdkontrolle aufzuoktroieren [sic!]. Künftig sowohl von Arbeitgebern und Journalisten getragen, verbessert der Presserat seine entsprechende Argumentationsbasis“ (Presseratspräsident Dominique von Burg in Jahrheft 2008: 3).

Die Trägerschaftserweiterung fand allerdings praktisch ohne Bezugnahme auf die Möglichkeit staatlicher Regulierung statt. Lediglich für den Fall eines Scheiterns der Erweiterung wurde befürchtet, dass der Staat aktiv werden könnte: „Je me demande combien de temps ça va durer jusqu’à ce que des pressions pour un organe de contrôle extérieur reviennent“ (Interview von Burg).

Finanzielle Gründe spielten für die Erweiterung der Trägerschaft ebenfalls eine gewisse Rolle. Der Stiftungsrat war sich bei aller Uneinigkeit über die Erweiterung darin einig, dass die „Finanzlage zwar ein Argument, bei weitem aber nicht das wichtigste sei“ (Enrico Morresi, Stiftungsratssitzung, 06.09.2001). Doch schon früh wurde ab und an darauf hingewiesen, dass die Sicherstellung der Presseratsfinanzen ein nicht zu vernachlässigendes Problem sei (Ivo Bachmann/KC, Stiftungsratssitzung, 06.09.2001). In den Verhandlungen mit den Verlegern wurde dann von den neuen Trägern eine einmalige Zuwendung an das Stiftungskapital gefordert, da der Presserat unterfinanziert sei und für seine langfristige Unabhängigkeit Stiftungskapital benötige. Zudem hätten die bisherigen Träger bereits rund eine Million Franken investiert (Ursula Dubois/Comedia, Verhandlungen Verleger, 28.02.2007). Durch die Erweiterung sei nun die Finanzierung der Organisation gesichert (Martin Künzi in Jahrheft 2008: 25).

Dass sich die Strukturen und Prozesse der Organisation im Zuge einer Trägerschaftserweiterung nicht problemlos anpassen lassen, war den beiden Verhandlungsdelegationen aber bewusst: Mit Blick auf Verhandlungen wurde darauf hingewiesen, „dass der Presserat als Institution eine Geschichte hat und deshalb nicht beliebig veränderbar ist“ (Philipp

Cueni/SSM, Verhandlungen Verleger, 18.10.2006). Insbesondere Verbandsinteressen spielten für die konkret gewählten Lösungen eine entscheidende Rolle.

*Protokollerklärungen:* Den Journalistenverbänden war ein klares Bekenntnis der Verleger zur „Erklärung“ und zum Presserat in einer Protokollerklärung ein Anliegen, um innerhalb der Gewerkschaften „auf die Frage antworten zu können, welcher [sic!] ‚Mehrwert‘ eine Beteiligung der Verleger am Presserat bringe“ (Mathieu Fleury/Impressum). Doch auch aufseiten der Verleger spielten diesbezüglich „taktische Überlegungen“ eine Rolle (Esther Girsberger/VSP und Guido Blumer/VSP): Mit einer Verdeutlichung der Verlegerverpflichtung könne man leben, doch dürfe daraus nicht abgeleitet werden, dass „jede redaktionsinterne Auseinandersetzung vor den Presserat gezogen werden könne“ (Guido Blumer/VSP). Der Presserat sei nicht für das redaktionsinterne Verhältnis, sondern für das Verhältnis zwischen Medien und Publikum zuständig (Hanspeter Kellermüller/VSP und Josefa Haas/VSP, Verhandlungen Verleger, 31.01.2007).

*Sitzverteilung Stiftungsrat:* Auch die Diskussionen über die künftige Zusammensetzung des Stiftungsrates waren von verbandspolitischen Interessen geprägt. Eine paritätische Einsitznahme der Medienarbeitgeber komme „aufgrund der Rahmenbedingungen der aktuellen Verhandlungen“ nicht in Frage (Martin Künzi/Presserat, Verhandlungen Verleger, 31.01.2007). Die zuerst vorgesehene Lösung, die Verlegern, SRG und Chefredaktoren zusammen eine Mehrheit zugestanden hätte, war aus Sicht der anderen bisherigen Träger ebenfalls nicht akzeptabel (Andreas Netzle/KCR). Es gelte den „Befürchtungen und Vorbehalten an der journalistischen Basis [...] Rechnung zu tragen“ (Ursula Dubois/Comedia). Ausschlaggebend für die Ablehnung der neuen Zusammensetzung des Stiftungsrates auf journalistischer Seite waren aber weniger gewerkschaftliche Anliegen denn das Verhältnis der Journalistenverbände untereinander. Absicht sei nicht, „die Stiftungsratssitze von Verlegern und SRG in klassenkämpferischer Manier zu reduzieren. Vielmehr sei es auch um ein angemessenes internes Verhältnis der Vertreter der bisherigen Trägerverbände untereinander gegangen“ (Philipp Cueni/SSM). Konflikte zwischen den Sozialpartnern entfachten sich hingegen am in der „Erklärung“ festgehaltenen Recht auf einen Kollektivvertrag. Die Verlegerdelegation befürchtete, dass ein solches „verbandspolitisch instrumentalisiert werde“ (Hanspeter Kellermüller/VSP, Verhandlungen Verleger, 28.03.2007).

*Sanktionen:* Nicht nur der ethische Diskurs in den Redaktionen, sondern auch der Abdruck von Rügen sollte mit der Erweiterung verbessert werden (vgl. Studer 2004: 119). Auf stärkere Sanktionen als den Abdruck von Rügen schliesslich habe man verzichtet, weil dies von den Journalisten nicht gewünscht werde: „Wenn es schon umstritten ist, einen Presserat zu haben, dann will man sicher nicht noch eine Institution, die Bussen oder sonst welche Sanktionen aussprechen kann“ (Interview Künzi).

### 7.2.2.3 Press Complaints Commission

Zum Zeitpunkt der Gründung galt es bei der Press Complaints Commission (PCC), eine Reihe von Entscheidungen über zu implementierende Strukturen und Prozesse zu treffen:

*Organe:* Für die beschlossene Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Organen der PCC spielte insbesondere das Bestreben, die Unabhängigkeit und Transparenz der Organisation zu demonstrieren, eine entscheidende Rolle. Die Unabhängigkeit von der Branche wurde auch von staatlicher Seite eingefordert. Das Calcutt-Komitee schlug vor, die Mitglieder der PCC durch eine unabhängige „Appointments Commission“ zu ernennen, die ebenfalls von unabhängiger Seite eingesetzt würde (Calcutt Report 1990: para 15.20). „Essentially, the fundamental reason for having the various different arms is to ensure that there is transparency and independence“ (Interview Gore). Die „Appointments Commission“ sollte sicherstellen, dass die PCC-Mitglieder nicht einfach Freunde als Neumitglieder ernennen und die Entscheidung, die Finanzierung über Pressbof sicherzustellen, sei vor dem Hintergrund negativer Erfahrungen des Press Council zu sehen: „The Press Council itself had been responsible for obtaining its own funding. There was a too close and too antagonistic relationship between the newspapers and the Press Council. The idea was that if you set up a separate funding organization, the PCC would be free of that relationship“ (Interview Gore). Auch das Sekretariat der Kommission sei völlig unabhängig und habe zudem den Vorteil, die Kommission im Sinne einer Arbeitsteilung von der Vorbereitung von Entscheidungen und der Vermittlungsarbeit zu befreien.

*Zusammensetzung:* Auch für die Zusammensetzung der Kommission spielte die Unabhängigkeit – und die damit verbundene öffentliche Akzeptanz – die Hauptrolle. Sowohl der Vorsitzende als auch ein Teil der Mitglieder der PCC (zu Beginn eine Minderheit, später dann eine Mehrheit) sind unabhängige Dritte.

„The expectation amongst the public, the government and all our stakeholders is that the PCC is independent of the industry. I think the independence and transparency are very much a reflection of the expectations that people have. In theory, the PCC would work if it was just editors. But in fact nobody would trust it. Therefore in practice it couldn't work“ (Interview Gore).

Insofern hänge die Beteiligung Dritter in der Kommission und der unabhängige Vorsitzende auch mit der äusseren Wahrnehmung zusammen: „The Commission must be independent and be seen to be independent“ (Interview Pinker). Der Grund für die Beteiligung von Chefredaktoren in der Kommission dagegen sei deren Sachkompetenz: „They are all hands-on journalists. They are simply there to ensure that the Commission has an expertise in relation to how journalism works and operates. They ensure that the Commission is not making decisions that do not take account of the technical and practical issues which they deal with on a day-to-day basis“ (Interview Gore).



*Zuständigkeit:* Die Beschränkung der Zuständigkeit auf Printmedien (und deren Onlineangebote) dagegen wird historisch mit den unterschiedlichen Regulierungsmodellen für Rundfunk und Presse erklärt (Interview Gore).

*Beschwerdeverfahren:* Die an die PCC gerichtete Erwartung nach Transparenz spiegle sich auch im Beschwerdeverfahren wieder. „The simple complaints process itself is a reflection of people’s expectations that it would be carried out in a transparent way“ (Interview Gore). Dass sich nur direkt Betroffene bei der Kommission beschweren können, sei eine Konsequenz der Erfahrungen des Press Council. Bei der Behandlung von Beschwerden, die Drittpersonen einreichen, gerate man entweder in Schwierigkeiten, die Angelegenheit ohne Kooperation der direkt Betroffenen zu lösen, oder man bemerke, dass die direkt betroffene Person sich an der Berichterstattung gar nicht gestört habe (Interview Gore). Einen dritten Grund habe man von der ASA gelernt: „You get drawn into pressure groups politics with all these lobbies filing third party complaints. But we do, from time to time, accept third-party complaints“ (Interview Pinker). Beschwerden von Dritten zu behandeln, liege aber in der Regel nicht im Interesse der Personen, die die PCC mit ihrer Arbeit schützen wolle (Interview Gore). Der seltene Gebrauch des Selbstbefassungsrechts schliesslich sei darin begründet, dass man die Presse nicht in ihrer Gesamtheit überwachen könne (Interview Gore).

*Sanktionen:* Wie die meisten Presseräte verfügt auch die PCC als Sanktion lediglich über die Aufforderung, eine Rüge abzudrucken. Rügen seien eine überaus wirksame Sanktion (Select Committee Replies 2004/PCC). „Editors do care. It is a big issue to be obliged to publish a critical adjudication. When editors are convinced that they have not breached the code they will fight their corner because they do not like having to publish a critical adjudication.“ (Interview Pinker). Rügen seien auch wirksamer als andere Sanktionen wie etwa Bussgelder. Gegen Bussgelder sprächen zwei Gründe: „I’m not sure we would be able to have the level of cooperation we currently have from all the parties. It would be likely to result in a far more confrontational, legalistic version of the PCC, which would not be good for complainants“ (Interview Gore). Zudem bestehe die Gefahr, dass finanzstarke Verlage „simply pay the fine like a parking ticket, feel they have purged their guilt and do it again next week“ (Interview Pinker). Ob Rügen nun als wirksam erachtet werden oder nicht: Ein Grossteil der Beschwerden wird per Vermittlung gelöst, weshalb es nur zu sehr wenigen Verurteilungen kommt. Die oftmals geäußerte Kritik, dies sei ein Zeichen von Schwäche, lassen die interviewten Repräsentanten nicht gelten. Im Gegenteil: Vermittlung sei das wichtigere Ziel als eine Bestrafung (Interview Gore).

Der staatliche Druck auf die PCC nahm auch in den Jahren nach der Gründung nicht ab. 1993 wurden die Berichte Calcutts und des „National Heritage Committee“ veröffentlicht; 1995 nahm die Regierung dazu in einem Weissbuch Stellung. Als Lord Wakeham 1995 den Vorsitz übernahm, reagierte die PCC prompt mit einer Reihe kleinerer Veränderungen:

*Zusammensetzung:* Die Zahl der unabhängigen Mitglieder wurde erhöht. „[...] to meet any misconceptions as to the independence, the Commission’s membership would be altered to assure a lay majority [...]“ (Shannon 2001: 122).

*Verhältnis zur Branche:* Der Einfluss der Verlage auf die „Appointments Commission“ wurde reduziert. „The Pressbof chairman would be the only industry member on the Appointments Commission“ (Shannon 2001: 122). Zudem ratifiziert die Kommission seither Revisionen des von der Industrie entwickelten Ehrenkodex (vgl. Frost 2000: 195).

*Privacy Commissioner:* Um die Einführung des vom „National Heritage Committee“ vorgeschlagenen Presseombudsmans zu verhindern, wurde ein PCC-Mitglied zum für Verletzungen der Privatsphäre zuständigen „Privacy Commissioner“ ernannt (vgl. Dewall 1997: 210; Shannon 2001: 156).

*Sanktionen:* Wozu die Verlage allerdings trotz wiederholter Signale des zuständigen Ministers Peter Brooke nicht Hand boten, war die Einführung von Bussen und Kompensationszahlungen (vgl. Shannon 2001: 124).

Die von Lord Wakeham vorgenommenen Reorganisationen „[...] later became dignified as the ‚strategic plan‘“ (Shannon 2001: 178). Der PCC war mit diesem Vorgehen offensichtlich Erfolg beschieden: Die Regierung hielt an der PCC fest und verzichtete auf die Einführung einer staatlichen Regulierungsbehörde. „Whether the government has seen enough to think ‚it is actually going to work and it has only some teething problems‘ or whether the government simply thought ‚at this point in time we just don’t want to get involved in statutory regulation‘ I’m not sure“ (Interview Gore). Zu einer weiteren Veränderung kam es 1997 nach dem Tod Prinzessin Dianas:

*Revision Kodex:* Aufgrund der öffentlichen Unzufriedenheit mit der Presse und ihrer Berichterstattung wurden die ethischen Richtlinien einer umfassenden Revision unterzogen. „In a huge outpouring of public grieve, and a huge expression of feeling that the press was awful, something had to be done. The code of practice was massively changed to increase the protection of privacy“ (Interview Gore).

Die grösste Veränderung für die Strukturen und Prozesse der PCC brachte der Bericht des für Medien zuständigen Ausschusses des Unterhauses im Jahr 2003. Die Parlamentarier machten eine Reihe von Empfehlungen, wie die Kommission ihre Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaft erhöhen sollte. Unter ihrem neuen Vorsitzenden, Sir Christopher Meyer, setzte die PCC eine Reihe dieser Vorschläge um – allerdings nicht alle: „Those which were endorsed by the Government have since been acted on by the Commission“ (Pinker 2006). Noch 2003 präsentierte Sir Christopher Meyer seinen „Plan of Permanent Evolution“ (PCC Annual Review 2003: 11).

*Zusammensetzung:* Entsprechend dem Vorschlag des Ausschusses (Select Committee 2003: para 67i-67iv), der von der Regierung unterstützt wurde (Select Committee Replies 2004/Government: para 4.12), erhöhte die PCC die Anzahl der unabhängigen Mitglieder und überarbeitete das Ernennungsverfahren. „In order to reinforce the Commission’s manifest independence as a regulatory body, the majority of lay members over press members has been raised to a ratio of 10:7 and their appointments made open to public competition“ (Pinker 2006). Die Erhöhung der Anzahl der unabhängigen Mitglieder in der PCC war eine direkte Reaktion auf die Kritik mangelnder Unabhängigkeit von der Pressebranche. Die Kommission sei zwar vor dieser Reform nicht weniger unabhängig gewesen, doch: „Given that there was a perception that the PCC was too close to the industry it made an awful lot of sense to increase the number of public members. The perception of independence is almost as important as the independence itself“ (Interview Gore).

*Charter Commissioner/Charter Compliance Panel:* Vom „Select Committee“ (2003: para 67v) wurde empfohlen, dass unzufriedene Beschwerdeführer sich mit ihren Anliegen an eine unabhängige Person wenden können sollten und dass ein unabhängiges Komitee regelmässig die Arbeit der PCC einer Überprüfung unterziehen sollte. Die beiden neu eingeführten Aufsichtsorgane, der „Charter Commissioner“ und das „Charter Compliance Panel“, stellten eine Antwort auf diese Forderungen und Erwartungen dar. „The Charter Compliance Panel is a classic example for the way the PCC has changed to reflect expectations that people have“ (Interview Gore).

*Sanktionen:* Der Parlamentsausschuss forderte von der PCC wirkungsvollere Sanktionen. Rügen sollten prominenter platziert sowie monetäre Anreize und Kompensationszahlungen eingeführt werden (Select Committee 2003: para 79f., 84). Ersteres wurde von der Regierung unterstützt, nicht jedoch die finanziellen Strafen (Select Committee Replies 2004/Government: para 4.17, 4.19, 4.25), die deshalb auch nicht implementiert wurden.

*Kodexrevision:* Weiter führte die PCC eine jährliche Überprüfung des Pressekodex ein. „In addition, new procedures have been introduced in order to keep the Code of Practice up to date and effective as an evolving document. The Code Committee now undertakes an annual ‚audit‘ of its provisions and publishes a handbook designed to assist editors in their interpretation of the Code“ (Pinker 2006).

Die bisher letzte organisationale Veränderung erfolgte, allerdings nur in kleinerem Ausmass, auf Anfang 2007:

*Zuständigkeit:* Die Ausweitung der Zuständigkeit der PCC auf audiovisuelle Inhalte auf den Websites von Printmedien erfolgte in etwa gleichzeitig mit der nächsten Untersuchung des parlamentarischen Ausschusses. „Not for the first time, the announcement [...] of an intention to investigate [...] has coincided with (or shortly preceded) an announcement by the Press Complaints Commission of action to be taken“ (Select Committee 2007: para 60). Allerdings

gab es keine ersichtlichen Druckversuche von aussen. „It marks the first time that its remit has been extended voluntarily at a time when there was no external legal or political pressure“ (PCC Annual Review 2006: 2). Die PCC sieht diese Veränderung als eine notwendige Anpassung an veränderte Gegebenheiten im digitalen Zeitalter. Die Bedeutungszunahme von audiovisuellen Inhalten im Internet habe die PCC vor einige Herausforderungen gestellt „and we would not afford to wait too long before tackling them“ (PCC Annual Review 2006: 2). Damit sollte eine Lücke in der Regulierung verhindert (Interview Gore; PCC Annual Review 2007: 13) und den Internetnutzern eine Möglichkeit geliefert werden, zwischen verlässlichen und unverlässlichen Informationsquellen zu unterscheiden (PCC Annual Review 2006: 2).

#### 7.2.2.4 **Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman**

Als das „Press Industry Steering Committee“ das System der irischen Presseselbstregulierung ausarbeitete, galt es Entscheidungen über Strukturen und Prozesse zu fällen:

*Ombudsmansystem:* Die Entscheidung für ein zweistufiges Modell mit Ombudsman und Presserat lag unter anderem darin begründet, dass ein alleinzuständiger Ombudsman, der abschliessend entscheiden kann, für die Pressebranche ein Risiko darstellte: „The two-tier system was probably largely related to the hopes and expectations of the industry that they were not buying a pig in a poke. They wanted to see the pig before they bought it. And if they couldn't see all of the pig, they at least wanted to see the shape“ (Interview Horgan). Die Möglichkeit, Entscheidungen des Ombudsmans anzufechten, war für die Presse von Bedeutung. Aber auch der Ombudsman profitiere vom Presserat: „The Ombudsman is a lonely figure who would benefit from the backing and support of a [...] Press Council“ (Stellungnahme Maurice Hayes 2003). Damit werde auch die Gefahr eines „capturing“ durch die Pressebranche vermieden und die Unabhängigkeit der Selbstregulierung gestärkt. Ausschlaggebend für die gewählte Organisationsstruktur sei denn auch in erster Linie das Bestreben gewesen, das Modell unabhängig auszugestalten.

„The brief was quite clear: The model was to be independent of both the government – which obviously has a stake in media issues and the media is their chief watchdog – and the media itself – which is nervous about any form of external control. But the media were going to pay the bills. Now people who pay the piper usually try to call the tune. I was certainly determined that the independence should not be on the surface but it should be real“ (Interview Mitchell).

*Staatliche Beteiligung:* Die Entscheidung für eine Form der Co-Regulierung durch eine staatliche Anerkennung von Presserat und Presseombudsman hängt sicherlich mit den staatlichen Regulierungsbestrebungen zusammen. Ein vom Staat unabhängiger Presserat, der bei Erfüllung bestimmter Bedingungen aber anerkannt werden kann, stellte eine für beide Seiten befriedigende Lösung dar. „It was felt that it would be very helpful and add to its credibility and effectiveness if it could have a recognition in law. The new defamation bill contains a provision that would enable the new body to be recognized formally provided it met certain conditions. These conditions were agreed in negotiations“ (Interview Mitchell).

*Zusammensetzung:* Für die Mitgliedschaft von Medienschaffenden spreche deren Sachkompetenz (Interview Mitchell). Die Beteiligung von Vertretern der Öffentlichkeit diene erstens dazu, andere Sichtweisen einzubringen. „There must also be genuine public participation [...] with representatives of civic society who can challenge the assumptions of media practitioners“ (Stellungnahme Seamus Dooley/NUJ 2003). Man habe sehr darauf geachtet, ein breites Spektrum der irischen Gemeinschaft im Rat abzubilden (Interview Mitchell). Zweitens sollte die Akzeptanz des Gremiums durch dieses Zeichen der Unabhängigkeit gestärkt werden: „[...] it is essential that the Ombudsman and the Press Council are fireproofed from the perception of influence from newspaper owners“ (Stellungnahme Seamus Dooley/NUJ 2003). Als unabhängige Mitglieder seien Personen mit Status und Ansehen ausgewählt worden, um dem Rat die notwendige Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Auch die Entscheidung, einen unabhängigen Vorsitzenden zu haben, hänge mit der Stärkung der Akzeptanz zusammen: „Basically, there is a strong feeling that neither with the government nor with the public would there be any sense of authority if an industry-member would be the chair. Justice must not only be done, it must be seen to be done“ (Interview Horgan).

*Zuständigkeit:* Die auf die Printmedien und deren Onlineangebote beschränkte Zuständigkeit von Ombudsman und Presserat wird von den Beteiligten mit der unterschiedlichen Regulierungstradition von Rundfunk und Presse begründet. „That’s the way it evolved historically and we have to live with history and move on“ (Interview Mitchell).

*Beschwerdeverfahren:* Dass sich Beschwerdeführer zuerst an das Medium wenden müssen, bevor sie an den Ombudsman gelangen, soll einerseits den Bürgern dienen, andererseits die Zeitungen und Zeitschriften zwingen, sich ernsthaft mit Beschwerden auseinanderzusetzen:

„I believe in empowering ordinary people as much as possible. In my view, people should be encouraged to demand their own rights, to take the first step. And newspapers will know that we are standing behind them. Newspapers don’t want me breathing down their necks if they can avoid it. I think that’s a very positive element of it. It makes it less institutional, it’s less – I was going to use the word ‚intimidating‘ but newspapers are not easily intimidated – it’s less bothersome for newspapers if they can sort the thing out“ (Interview Horgan).

Allein schon die Möglichkeit, eine Beschwerde beim Ombudsman einzureichen, veranlasse viele Pressetitel, sich mit den Anliegen von Beschwerdeführern auseinanderzusetzen und Lösungen zu suchen. Die Beschränkung des Beschwerderechtes auf Betroffene hänge einerseits mit der Schwierigkeit zusammen, über „third-party complaints“ zu entscheiden, andererseits habe man die neue Organisation nicht überfordern wollen. „There was a sense that they don’t want the office of the ombudsman or the council to be overwhelmed at the beginning“ (Interview Horgan).

*Sanktionen:* Als einzige Sanktion steht dem Ombudsman und dem Presserat die Aufforderung zum Rügenabdruck zur Verfügung. Doch wolle man gar keine anderen Sanktionsmöglichkeiten: „We don’t want those kinds of sanctions because we believe that they will not accomplish the total spread of purposes effectively which is genuinely to keep journalists focused on

standards“ (Interview Mitchell). Die Journalisten seien der Befolgung ethischer Richtlinien nicht abgeneigt. Öffentlich zugeben zu müssen, gegen diese Standards verstossen zu haben, sei eine harte Sanktion:

„We mustn't go on the assumption that newspapers don't care about their reputations. And we certainly mustn't go on the assumption that journalists don't care about their reputation. Both of them care very much. And advertisers care about whether a newspaper is respected or not and how it is perceived by the public. And I think that owners and publishers are very concerned how advertisers will view violations that receive high publicity“ (Interview Mitchell).

Und sollte eine Zeitung eine Rüge nicht abdrucken, würde dies deren Konkurrenz sicher tun. „They will be named and shamed in a very significant way“ (Interview Mitchell).

### **7.2.3 Umweltkontakte und -erwartungen**

Presse- und Medienräte stehen in Kontakt mit ihren (institutionellen) Umwelten, d. h. mit anderen Organisationen und Akteuren. Eine Analyse der von den Presseräten selbst als relevant erachteten Kontakten erlaubt eine Rekonstruktion des organisationalen Feldes, in welchem sich diese Selbstregulierungsorganisationen bewegen. Zudem sehen sich Presse- und Medienräte mit Erwartungen konfrontiert, die aus ihrer Umwelt an sie gerichtet werden, und auf die es zu reagieren gilt.<sup>18</sup>

#### **7.2.3.1 Umweltkontakte von Presseräten**

Beim *Deutschen Presserat* werden die Kontakte mit den Trägerorganisationen als am Wichtigsten erachtet, „denn die sind institutionalisiert“ (Interview Tillmanns). Zudem existierten Beziehungen mit anderen europäischen Presseräten. Ansonsten verliefen Kontakte allerdings nicht permanent, sondern themen- oder anlassbezogen. Dies betreffe staatliche Stellen (Ministerien, Regulierungsbehörden, Beauftragte der Bundesregierung), andere Selbstregulierungsorganisationen (FSF, FSM) und verschiedenste „Berufsorganisationen im weiteren Sinne, als da wären Organisationen in der Werbung, PR, Justiz, Wissenschaft, Parteien etc.“ (Interview Tillmanns). Auch Kontakte mit Interessenverbänden, also „jenem Teil der Gesellschaft, der sich organisiert hat“ (Interview Protze), fänden statt. Kontakte mit der Zivilgesellschaft, den Mediennutzern oder der Öffentlichkeit beschränkten sich auf solche Interessenverbände oder Beschwerdeführer:

„Wer ist denn potenzieller Gesprächspartner? Wer ist diese Öffentlichkeit? Wer spricht für sie? Letztendlich sind die Mediennutzer praktisch nicht organisiert. Sie sind eigentlich nur indirekt organisiert über schon bestehende Interessenverbände. Man könnte zwar Verbraucherschutzverbände einbinden. Aber institutionelle Kontakte bestehen nicht“ (Interview Protze).

Auch beim *Schweizer Presserat* stellen die Trägerverbände wichtige Austauschpartner dar (Interview Künzi). Allerdings laufe der Kontakt in erster Linie über den Stiftungsrat, weniger

---

<sup>18</sup> Die Analyse von Umweltkontakten und perzipierten Umwelterwartungen basiert hauptsächlich auf den mit den Vertretern der vier Presseräte durchgeführten Interviews.

über den eigentlichen Presserat, der seine Beschwerdearbeit autonom von Stiftungsrat und Trägerverbänden durchführe (Interview von Burg). Der Austausch mit der Vereinigung der europäischen Presseräte wird ebenfalls zu den regelmässigen und institutionalisierten Kontakten gezählt. Zudem fänden regelmässige Treffen mit den deutschen Kollegen statt (Interview Künzi). Im Vordergrund stünden aber klar die Kontakte mit den Beschwerdeparteien (Interview von Burg). Die Beziehung zur Öffentlichkeit oder den Mediennutzern dagegen stellt auch in der Schweiz eine Schwierigkeit dar:

„Da stellt sich das Problem der Organisiertheit. Wenn wir Kontakte mit der sogenannten Zivilgesellschaft haben, dann sind das entweder einzelne Personen in Form von Beschwerdeführern oder es sind Interessengruppen. Aber nicht etwa Gruppen, die sich genau das Thema Medien auf die Fahnen geschrieben haben, sondern die im Rahmen ihrer Tätigkeit ein Problem mit den Medien haben. Auch die klassischen Konsumentenorganisationen sind ja eher Richtung Konsum ausgerichtet und nicht auf Medienkonsumenten. Von daher fehlt es an Ansprechpartnern“ (Interview Künzi).

Hinzu komme, dass für weite Teile der Öffentlichkeit der Presserat „schlicht zu wenig wichtig“ sei: Zwar habe der Presserat eine wichtige Aufgabe, doch müsse man dessen Stellenwert in der Gesellschaft realistisch einschätzen (Interview Künzi). Auch aufseiten der Journalisten beschränke sich der Kontakt, von der persönlichen Ebene abgesehen, häufig auf Beschwerdeverfahren. „Il y a des contacts dans le monde des médias parce que c'est un monde petit et c'est un monde qui se connaît. Mais il n'y a pas tellement des contacts avec des rédactions. Le Conseil de la Presse a peu de présence dans les rédactions. Je dirais que notre principal souhait, c'est d'augmenter le contact avec les journalistes“ (Interview von Burg). Was die Kontakte des Presserates mit Ombudsstellen der elektronischen Medien im Inland, politischen Instanzen, Regierung und Verwaltung betrifft, seien diese eher themenbezogen und sporadisch. Generell gelte es zu unterscheiden, „was einigermassen institutionalisiert ist und was über die einzelnen Mitglieder läuft“ (Interview Künzi). Institutionalisiert seien nur sehr wenige Kontakte, da dem Presserat als Milizorgan die Kapazität schlicht fehlen würde. „Le Conseil de la Presse sur un plan organique est vraiment tout seul“ (Interview von Burg).

Die Kontakte der britischen *Press Complaints Commission* (PCC) würden ständig zunehmen, doch liessen sie sich zu drei Gruppen verdichten:

„Our stakeholders are the government in the sense that they have an interest in some form of effective regulation, the newspaper industry who actually also wants for the large part to have an effective regulation but also of course wants to avoid statutory controls, and then the third group would be the public“ (Interview Gore).

Die Beziehung zur Regierung betreffe in erster Linie das zuständige Ministerium DCMS. Man treffe sich regelmässig zu Gesprächen, um zu erfahren, welche Absichten und Anliegen die Regierung habe. Die Meinung der Regierung über die PCC sei für deren Überleben entscheidend (Interview Gore). Aufseiten der Presse gebe es einen Austausch nicht nur mit den Verlagen als Trägerschaft der PCC, sondern es existierten auch informelle Kontakte mit Chefredaktoren und Journalisten. Zudem habe sich die Beziehung zur Journalistengewerkschaft in

den letzten Jahren merklich verbessert: „There has been a recognition that there is no point in the NUJ criticizing the PCC and the PCC being very defensive and criticizing the NUJ. We are all working towards the same thing which is good journalism“ (Interview Gore). Die Kontakte mit der Öffentlichkeit würden stark über Interessengruppen stattfinden. Der Dialog mit diesen werde eine immer wichtigere Aufgabe der PCC. Zudem entstehe ein Austausch mit der Öffentlichkeit über einzelne Beschwerdeführer. Doch beschränke sich der Kontakt mit der Zivilgesellschaft nicht darauf: „Our dialogue with the public involves not only dealing with their complaints in a proper way but also getting out and having open days around the UK where people can come and meet the PCC“ (Interview Gore). Kontakte existierten zudem zu Justiz und Anwälten, da diese zum Teil in ähnlichen Themenfeldern arbeiteten. Ferner habe sich die Beziehung zur Wissenschaft in den letzten Jahren stark verbessert. Und schliesslich wird auch bei der PCC der Austausch auf europäischer Ebene für wichtig erachtet: „We have quite close relationships with other press councils. The Alliance of Independent Press Councils in Europe has been a hugely effective mechanism for exchanging ideas and advice“ (Interview Gore).

Der *Press Council* und der *Ombudsman* in Irland stehen vor allem mit den Beschwerdeparteien in einem Austausch. „We have contacts with people mostly on the basis of complaints“ (Interview Horgan) – und zwar sowohl was die Mediennutzer als auch was die Medienschaffenden betrifft. Allerdings werden wie in Grossbritannien regelmässig öffentliche Veranstaltungen in verschiedenen Teilen Irlands durchgeführt. „We are thinking of doing this every couple of months. We want to push the boat out, we want to wave our flag and say ‚look, we are here‘“ (Interview Horgan). Von diesen Bemühungen um Kontakte mit der Zivilgesellschaft abgesehen, gebe es einen Austausch mit Schwesterorganisationen (sowohl mit europäischen Presseräten als auch mit der „British and Irish Ombudsman Association“). Die übrigen Kontakte seien nicht institutionalisiert und rein persönlich: „Ireland is a small society. A lot of people at this kind of level know each other and bump into each other“ (Interview Horgan). Presseratspräsident Mitchell verfügt zudem, seit er Vorsitzender des „Press Industry Steering Committee“ war, über Kontakt mit den Branchenverbänden.

### 7.2.3.2 Erwartungen an Presseräte

Doch mit welchen Erwartungen, Forderungen und Druckversuchen sind Presse- und Medienräte von den Organisationen in ihrer Umwelt, mit denen sie in Kontakt stehen, konfrontiert? Generell zu unterscheiden sei zwischen Erwartungen, die von innerhalb und von ausserhalb der Medienbranche stammen. „Es gibt einen bunten Strauss von Erwartungen gesellschaftlicher Interessenverbände. Die betreffen den Kodex. Und die Erwartungen zu Arbeitsweisen kommen häufig von branchennäheren Sphären“ (Interview Protze). Mit Fragen und Verbesserungsvorschlägen zu den Strukturen und Prozessen werde man aus einer breiteren Öffentlichkeit kaum konfrontiert (Interview Künzi). „The public’s interest initially didn’t seem to me to be enormous“ (Interview Mitchell), auch wenn die Wahrnehmung und das Interesse am Presserat im Steigen begriffen seien. Doch sei die Öffentlichkeit hinsichtlich des



Innenlebens der Organisation kaum informiert: „Large sections of the public are still not very well informed about our structures, procedures and the code of practice. We are planning a public education programme to remedy this“ (Interview Horgan).

Der *Deutsche Presserat* sei hauptsächlich mit der Erwartung konfrontiert, sich einem bestimmten Anliegen anzunehmen und eine Lösung herbeizuführen, also letztlich seiner Aufgabe der Beschwerdebehandlung nachzukommen: „Das sind Lösungen ganz individueller Art, dass sich jemand aus Betroffenheit beim Presserat meldet und Satisfaktions- oder Genugtuungsinteressen hat“ (Interview Tillmanns). Beschwerden sollen zudem schnell und effizient behandelt werden, „bis hin zur Überstrapazierung der Sorgfalt am Verfahren“ (Interview Protze). Es werde auch „klar und deutlich“ erwartet, dass der Presserat wirkungsvolle Sanktionen verhängt. Allerdings nicht nur von den Beschwerdeführern, sondern auch von den Verlagen. „In der Regel nicht von denjenigen, die unmittelbar betroffen sind, aber das wird in der Branche durchaus auch verlangt“ (Interview Tillmanns).

Die zweite wichtige Erwartung, die von Beschwerdeführern an den Deutschen Presserat herangetragen wird, ist auf der inhaltlich-ethischen Ebene zu verorten: „Das sind Personen, die Qualitätsinteressen haben und sich besorgt zeigen über Inhalte und Verflachungstendenzen der Medien. Das Anliegen, den Diskurs über Ethik aufrechtzuerhalten, ist ein wichtiger Aspekt“ (Interview Tillmanns). Von innerhalb der Branche sieht sich der Presserat mit der Erwartung konfrontiert, die Medien vor dem Staat zu schützen. „Von ausserhalb wird das nicht an uns herangetragen, aber natürlich von den Akteuren der Branche“ (Interview Tillmanns). Aus Sicht der Journalisten stelle die Abwehr staatlicher Regulierung ein klares Anliegen dar. Gleichzeitig existiere aber die Erwartung vonseiten des Staates, für bestimmte Standards zu sorgen: „Da gibt es hohe Erwartungen verbunden mit dem Drohpotenzial staatlicher Regulierung“ (Interview Protze).

Forderungen nach mehr Transparenz und Unabhängigkeit sind beim Deutschen Presserat bekannt. „Mit der Erwartung nach Transparenz sind wir konfrontiert bis hin zur Forderung, wir sollten stets öffentlich tagen“ (Interview Protze). Auch höre man immer wieder den Vorwurf, der Presserat sei als Regulierungsinstanz nicht geeignet, da er Teil der Medien und nicht unabhängig sei:

„Wir sollten keine Fiktionen aufbauen. Der Presserat ist nicht unabhängig, er ist ganz klar eine Selbstregulierung der Branche. Und er macht sich selbst transparent und verantwortet sich über das Verfahren. Das ist eine sachkundige Jury der Branche. Er ist nicht unabhängig von den Medien, aber unabhängig von dem jeweiligen Medium“ (Interview Protze).

Auch eine Öffnung des Deutschen Presserates durch die Einbeziehung unabhängiger Mitglieder werde immer wieder gefordert. So gebe es Vorstellungen, dass die Bürger oder die Mediennutzer vertreten sein sollen, oder dass man mediennahe Kompetenzen wie Journalistenschulen oder Wissenschaftler beiziehen solle (Interview Tillmanns). Inwiefern dies erstrebenswert ist, sei auch innerhalb des Presserates umstritten. Bei Wahrung der

Trägerschaft könne es durchaus sinnvoll sein, die Öffentlichkeit in das Gremium hereinzuholen, um Erfahrungen unterschiedlichster Art für sich nutzbar zu machen (Interview Tillmanns). Hingegen spreche gegen eine Öffnung, dass die Sachkompetenz und die Transparenz der Mandatierung bei branchenfremden Mitgliedern nicht gegeben seien:

„Nun kann man sagen, die Deutschen haben es geschafft, zwei Partikularinteressen – die der Industrie und der dort Beschäftigten – unter ein Dach zu bringen, doch es ist immer noch ein Partikularinteresse einer Branche gegenüber der Politik und der Gesellschaft. Das ist objektiv richtig. Deshalb wird immer wieder mal, entweder von aussen oder von innen induziert, über eine dritte Säule diskutiert. Doch der neutrale Dritte ist aus meiner Sicht eine Fiktion. Was einem begegnet sind unterschiedliche Interessen. Zum Beispiel gibt es Professoren, die von sich sagen, dass sie einen ganz besonderen Sachverstand einbringen könnten. Das sind alles so Teile, die für sich zurecht eine bestimmte Kompetenz reklamieren. Nur konkurrieren da sehr viele miteinander“ (Interview Protze).

Von Sachkundigen, zumeist aus der Wissenschaft, werde schliesslich auch das Bedürfnis nach einem Medienrat offen artikuliert. Am stärksten sei das Interesse aber bei den Beschäftigten, da ein Medienrat einer durchgängigen Qualitätssicherung dienen würde (Interview Protze). Ein Medienrat sei zwar theoretisch denkbar, doch hätten die Rundfunkakteure hieran kein Interesse (Interview Tillmanns). Bei den Verlagen hingegen sei ein gewisses Interesse zu konstatieren: „Die merken, dass sie im Wettbewerb mit anderen Medienformen im Zweifelsfall einen Wettbewerbsnachteil haben, wenn sie sich an eine Ethik halten, an die sich andere nicht gebunden fühlen“ (Interview Protze).

Auch der *Schweizer Presserat* ist sich bewusst, dass von ihm die Behandlung von Beschwerden erwartet wird: „Vom Publikum ist die Erwartung da, dass der Presserat ein Gremium ist, das unabhängig von den einzelnen Medienredaktionen Stellung zu Beschwerden nimmt“ (Interview Künzi). Dass der Presserat gut und unabhängig funktioniere, stehe im Zentrum, auch wenn die Unabhängigkeit von einem Teil des Publikums – nicht aber von den Medienschaffenden – manchmal in Frage gestellt werde. Problematisch sei es indes, der Erwartung einer raschen Beschwerdebehandlung zu entsprechen (Interview Künzi). Zwischen der Veröffentlichung eines Artikels und der Entscheidung des Presserates könne aufgrund der beschränkten Mittel eine gewisse Zeit vergehen (Interview von Burg). Zudem höre man manchmal den Vorwurf, dass der Presserat über zu wenig wirkungsvolle Sanktionen verfüge (Interview von Burg). Mit der Forderung nach mehr Transparenz sei man von aussen hingegen nicht konfrontiert (Interview Künzi). Allerdings werde intern immer wieder über die Möglichkeit öffentlicher Sitzungen diskutiert (Interview von Burg).

Aus der Branche selbst ist man sich beim Schweizer Presserat ebenfalls gewisser Erwartungen bewusst. Die Erste betrifft die Verhinderung staatlicher Eingriffe in die Medien: „Da ist eine gewisse Erwartung, dass sich der Presserat nicht nur um Fehlleistungen der Medien kümmert, sondern auch die Pressefreiheit verteidigt. Da ist unser Selbstverständnis identisch mit den Erwartungen“ (Interview Künzi). Zweitens sei der Presserat vereinzelt mit dem Vorwurf konfrontiert, zu wenig praktische Entscheidungen zu treffen: Die Ent-

scheidungen seien weltfremd und die Anforderungen in der Praxis nicht umsetzbar (Interview Künzi). „Je sais que le Conseil de la Presse pour certains professionnels est jugé comme quelque chose de ringard, comme un vieillard qui crie dans le désert et comme un organe qui n'est absolument pas conscient des impératives économiques“ (Interview von Burg). Hier sei es nötig, sich mit diesen Personen zu treffen und über Probleme zu diskutieren.

Während die Öffnung des Schweizer Presserates für Publikumsmitglieder von aussen nicht erwartet wurde, ist die Organisation schon seit den 1970er Jahren immer wieder mit dem Wunsch der Verleger nach einer Beteiligung konfrontiert. Schon zur Gründung 1977 wünschte sich der Verlegerverband die Bildung eines paritätischen Presserates (Zentralpräsident Eric Walter in Schweizer Presse 4/1977: 6). Zehn Jahre später kam es erneut zu Gesprächen über eine Zusammenarbeit, auch wenn ein paritätischer Presserat als Zukunftsmusik betrachtet wurde (Zentralpräsident Hervé Dubois und Arthur Baur, DV VSJ, 18.11.1988). 2003 stellten die Verleger ein Gesuch um die Aufnahme von Verhandlungen über eine Beteiligung an Stiftung und Presserat sowie über den Inhalt der „Erklärung der Pflichten und Rechte“ (Jahresbericht Stiftung 2003). Die Erweiterung der Trägerschaft im Jahr 2008 war nur möglich, weil die „Erklärung“ von den Medienarbeitgebern unverändert akzeptiert wurde und sich die Einsitznahme auf den Stiftungsrat beschränkt. „Vom Verlegerverband wurde von einem gewissen Zeitpunkt an ein grosses Interesse an einer Beteiligung signalisiert. Es war nicht auszuschliessen, dass der Verband andernfalls einen eigenen Presserat gegründet hätte, doch konkreten Druck gab es nicht“ (Interview Künzi). Ansonsten wurde eine Beteiligung vor allem vom operationellen Presserat selbst gefordert, nicht aber von einer breiteren Öffentlichkeit. „Der ist dieser Konflikt erstens nicht bewusst und zweitens ist er auch nicht so wichtig“ (Interview Künzi).

Die wichtigste von der Öffentlichkeit an die *Press Complaints Commission* gerichtete Erwartung sei, „that we deal with complaints in a fair and transparent way and that we represent those people that feel the need to complain“ (Interview Gore). Natürlich werde die PCC auch mit der Erwartung von Beschwerdeführern konfrontiert, dass jeder Beschwerde stattgegeben wird „which is of course ridiculous“ (Interview Gore). Da müsse man jeweils detailliert die Gründe für eine Ablehnung erklären. Auch werde die PCC regelmässig für Missstände im Pressewesen verantwortlich gemacht. Einerseits werde man in der britischen Presse immer etwas finden „that you disagree with or you dislike or you find distasteful“ (Interview Gore). Dies falle aber nicht in die Zuständigkeit der PCC. Andererseits sei die Erwartung, dass es dank der PCC keine Verfehlungen der Presse mehr geben würde, nicht zu erfüllen. „From time to time, you are going to get very serious breaches, as happens in the courts. That doesn't mean that you turn the whole judicial system upside down every time someone breaks the law“ (Interview Pinker). Aufseiten der Pressebranche hingegen bestehe die Erwartung, dass die PCC die Medien vor staatlicher Regulierung schütze:

„On the other side, from the newspaper and magazine industry, there is the expectation that the PCC will somehow protect it from statutory regulation. I don't think it is explicitly our task to

protect press freedom. It is not always easy to deal with the expectation of the industry that we are somehow representing them. We are actually not“ (Interview Gore).

Von der Journalistengewerkschaft NUJ und weiteren Kritikern sei man regelmässig mit der Forderung nach einer Beteiligung der Journalisten konfrontiert. Diese wird zurückgewiesen, da die Chefredaktoren die Sichtweise der Medienschaffenden vertreten würden und die PCC nicht für Arbeitskonflikte zwischen Verlegern und Journalisten zuständig sei (Interview Gore).

An der PCC werde auch immer wieder kritisiert, dass die Sanktionsmöglichkeiten nicht ausreichend seien. „There are still those that believe that we should have the power to fine newspapers or to sack editors or to close a publication down for a day“ (Interview Gore). Dies sei nicht nur ein Problem wegen der Pressefreiheit, sondern würde auch eine Verrechtlichung mit sich bringen und kleinere Verlage benachteiligen. Zudem sei der Rügenabdruck sehr wirksam. Von staatlicher Seite wurden in Berichten über die Tätigkeit der Organisation mehrmals stärkere Sanktionen gefordert. Die Pressebranche würde zu sanft angefasst und sowohl Bussgelder als auch Kompensationszahlungen seien nötig; teilweise wurde gar die Möglichkeit einstweiliger Verfügungen gefordert (Calcutt Report 1990: para 17.7; Calcutt Review 1993: para 6.5; Select Committee 1993: para 75, 77; Select Committee 2003: para 61, 84). Auch in jüngster Zeit wurde das Thema wieder aufgegriffen:

„We do not find all the PCC’s arguments against the introduction of fines convincing. While there is little evidence that the industry would support financial penalties, if that was the price of maintaining a self-regulatory system the likelihood is that they would accept them. [...] This would be a major step which we would not recommend without a broader examination of the subject“ (Select Committee 2007: para 72).

Die Unabhängigkeit der PCC und die Anzahl der unabhängigen Mitglieder waren in diesen Berichten ebenfalls wichtige Themen, die auch dazu geführt haben, dass sich die Zusammensetzung der Kommission zugunsten von Dritten verändert hat und zusätzliche Gremien zur Steigerung der „Accountability“ geschaffen wurden. Ebenfalls kritisiert wird die Zurückhaltung bei der Annahme von Beschwerden von Drittpersonen und bei der Nutzung des Selbstbefassungsrechtes (Select Committee 2003: para 68ff.). Bei der PCC ist man sich dieser Kritik bewusst, glaubt aber, mit guten Gründen anders zu verfahren.

Der irische *Press Council* und *Press Ombudsman* sehen sich mit sehr gegensätzlichen Erwartungen konfrontiert: „I’m confronted with a double crisis of expectations. Half of the people seem to think that I can solve all of the problems in relation to the press, the other half seems to think I can solve none of the problems in relation to the press“ (Interview Horgan). Als Reaktion könne man nicht mehr tun, als zu versuchen, die Aufgabe – Beschwerden zu behandeln – möglichst gut zu erledigen. Die Erwartung jedenfalls, dass Beschwerden effizient behandelt werden, würde man bisher erfüllen, auch wenn die von aussen gewünschte Geschwindigkeit nicht immer möglich sei: „Fairness requires us to make sure that everybody has the chance to be heard and this can slow the process down. We want to be as fast as we can

but not at the cost of being unfair to the people involved“ (Interview Horgan). Entscheidend für die Arbeit der Organisation sei, dass man der Erwartung nach Unabhängigkeit von der Pressebranche entspreche (Interview Mitchell). „Simply in terms of terminology I always make a point of describing our system as being independent regulation, not co-regulation with the media and not self-regulation by the media“ (Interview Horgan). Genauso wie Unabhängigkeit werde von Presserat und Ombudsman zudem Transparenz erwartet. Um zu verhindern, dass sich die Presseratsmitglieder aber auf Rückzugspositionen verziehen, würden die Diskussionen im Gremium noch nicht offengelegt (Interview Horgan).

Weiter sieht sich die irische Selbstregulierungsorganisation mit der Erwartung nach wirksamen Sanktionen konfrontiert. Sowohl die allgemeine Öffentlichkeit als auch Politiker würden sich stärkere Sanktionen wünschen und es sei davon auszugehen, dass dies so bleibe: „I don’t expect that to disappear“ (Interview Mitchell). Das Problem mit stärkeren Sanktionen wie z. B. Bussgeldern bestehe aber darin, dass die Pressebranche dem zustimmen müsste (Interview Horgan). Viele Leute würden sich auch eine stärkere Regulierung der Presse durch den Staat wünschen: „I sense sometimes a culture of blame“ (Interview Horgan). Zudem seien heute nur sehr wenige Beschwerdeführer bereit, sich mit einem durch Vermittlung erzielten Kompromiss zufriedenzugeben. „Mediation is foreign territory to a lot of people. They want to win more than they want to agree to a compromise“ (Interview Horgan). Wie in den anderen untersuchten Fällen auch, besteht aufseiten der Branche die Erwartung, dass funktionierende Selbstregulierung staatliche Eingriffe zu verhindern vermag. Ansonsten gebe es bisher keinen Druck für eine Veränderung bestimmter Strukturen und Prozesse – dafür sei die Organisation noch zu jung (Interview Horgan).

### **7.3      Synthese: Umweltanforderungen und organisationale Reaktionen**

Die bisher erfolgte Darstellung der Resultate gilt es nun zu bündeln, die vier Fälle auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin zu vergleichen und im Sinne einer soziologischen Konzeptualisierung und theoretischen Generalisierung den Rückbezug zum präsentierten organisationalen Ansatz der Medienregulierung vorzunehmen.

#### **7.3.1      Organisationales Feld**

Wie andere Organisationen sind auch Presse- und Medienräte Teil eines organisationalen Feldes. Zu diesem gehören all jene Organisationen, welche für die Fokalorganisation von Relevanz sind (siehe Kapitel 4.1.1). Für Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräte konnte das organisationale Feld theoretisch bestimmt werden mit den regulierten Medienunternehmen, der Trägerschaft der Organisation bestehend aus Journalistengewerkschaften oder Medienarbeitgeberverbänden, anderen staatlichen und nicht-staatlichen Regulierungsorganisationen im gleichen Politikfeld, Ministerien und Gerichten, Presseräten im Ausland sowie den Rezipienten (siehe Kapitel 4.3).

Werden die empirischen Resultate betrachtet, so ist diese Beschreibung nur teilweise zutreffend. In allen vier Fällen sind Kontakte mit den Beschwerdeparteien (Beschwerdeführer und jeweilige Redaktion) sowie mit der Trägerschaft der Organisation von Bedeutung. Als regelmässig wird auch der Austausch mit Presse- und Medienräten in anderen europäischen Ländern im Rahmen der „Alliance of Independent Press Councils of Europe“ (AIPCE) beurteilt. In Grossbritannien kommen noch weitere Organisationen hinzu. So spielen der Austausch mit staatlichen Stellen, insbesondere dem für Medien zuständigen „Department for Culture, Media and Sport“ (DCMS), eine wichtige Rolle. Zudem würden mit der Öffentlichkeit – einerseits in Form von Interessenverbänden, andererseits durch die Durchführung öffentlicher Veranstaltungen – Kontakte bestehen. In Irland existiert nicht nur ein länderübergreifender Austausch im Rahmen der AIPCE, sondern auch ein themenübergreifender innerhalb der britischen und irischen Ombudsmanvereinigung (siehe Abb. 64).

**Abb. 64: Umweltkontakte im Vergleich**

SRO	Regelmässige Umweltkontakte
DPR	Beschwerdeparteien Trägerorganisationen Europäische Presseräte (AIPCE)
SPR	Beschwerdeparteien Trägerorganisationen Europäische Presseräte (AIPCE; DPR)
PCC	Beschwerdeparteien Trägerorganisationen (Verlage) Staatliche Stellen (DCMS) Öffentlichkeit (Interessenverbände, öffentliche Veranstaltungen) Europäische Presseräte (AIPCE)
PCI/OPO	Beschwerdeparteien Trägerorganisationen Europäische Presseräte (AIPCE) Ombudsmanvereinigung Öffentlichkeit (öffentliche Veranstaltungen)

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

Diese Organisationen und Akteure können folglich als Teil des organisationalen Feldes der untersuchten Presse- und Medienräte bezeichnet werden. Als Gemeinsamkeit bezüglich der Umweltkontakte lässt sich festhalten, dass Beschwerdeparteien, Trägerorganisationen und die AIPCE in allen untersuchten Fällen zu den Umweltkontakten gezählt werden. Der Kontakt mit der Öffentlichkeit spielt aber in Grossbritannien und Irland in Form von öffentlichen Veranstaltungen eine stärkere Rolle als beim Deutschen und beim Schweizer Presserat, wo auf die fehlende Organisiertheit der Öffentlichkeit respektive der Rezipienten verwiesen wird. Die PCC befindet sich darüber hinaus in regelmässigem Austausch mit verschiedensten

Interessengruppen. Auch wird nur bei der PCC der Kontakt mit dem Staat als regelmässig bezeichnet. Von diesen regelmässigen Kontakten abgesehen verfügen die Presseräte über sporadische, informelle und nicht-institutionalisierte Kontakte mit ihren Umwelten, etwa durch das persönliche Engagement der Presseratsmitglieder. So gibt es Kontakte mit staatlichen Stellen, anderen Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor, verschiedensten Interessenverbänden, den Medienredaktionen oder auch mit Justiz und Wissenschaft.

### **7.3.2 Umweltanforderungen und organisationale Reaktionen**

Die institutionelle Umwelt lässt sich in eine kulturell-kognitive (K), eine normative (N) und eine regulative (R) Säule differenzieren (siehe Kapitel 4.1.1). Auch Presse- und Medienräte sind mit unhinterfragten Selbstverständlichkeitsannahmen, normativem Druck und regulativen Anforderungen konfrontiert (siehe Kapitel 4.2.1). Indem sie diesen institutionellen Anforderungen nachkommen, können Organisationen ihre Legitimität erhöhen (siehe Kapitel 4.1.2):

- Kognitive Legitimität erlangen Organisationen, indem sie Selbstverständlichkeitsannahmen entsprechen, was in Situation hoher Unsicherheit durch Imitation von als erfolgreich wahrgenommenen Vorbildern geschieht.
- Moralische Legitimität entspringt der Konformität mit normativen Anforderungen, indem sich die Organisation konform zu Erwartungen verhält und einer moralischen Verpflichtung nachkommt.
- Pragmatische Legitimität ist das Ergebnis einer Befolgung regulativer Zwänge, derer sich die Organisation aufgrund von Abhängigkeiten nicht entziehen kann.

Der Umgang von Presseräten mit solchen Umwelteinflüssen, sei es durch Anpassungen organisationaler Strukturen und Prozesse, sei es durch Einflussversuche auf die Umwelt, kann als Legitimitätsmanagement verstanden werden. Zumindest auf die regulative und normative Säule von Institutionen kann strategisch reagiert werden, womit Presse- und Medienräte ihre pragmatische und moralische Legitimität durch eine Anpassung von Strukturen und Prozessen an Umweltanforderungen zu managen vermögen (siehe Kapitel 4.2.1). Mit Duldung (Acquiesce), Kompromiss (Compromise), Vermeidung (Avoid), Trotz (Defy) und Manipulation stehen Organisationen verschiedene strategische Reaktionen zur Verfügung (siehe Kapitel 4.1.3). Neben der institutionellen existiert aber auch eine technische Umwelt (T), welche Auswirkungen auf die organisationalen Strukturen und Prozesse haben kann.

#### **7.3.2.1 Deutscher Presserat**

Der Deutsche Presserat passte sich seit seiner Gründung immer wieder perzipierten Entwicklungen in seinen Umwelten an. „Die Struktur hat sich ständig den Gegebenheiten angepasst“ (Interview Protze). Auf Umweltanforderungen wurde aber nicht einheitlich reagiert, sondern verschiedene Strategien kamen zum Einsatz – von der Anpassung an Erwartungen bis hin zu Widerstand und Manipulationsversuchen (siehe Abb. 65):

**Abb. 65: Reaktionen des Deutschen Presserates auf seine Umwelten**

Umwelten		Organisationale Reaktion	Konkrete Veränderung
R	Drohende staatliche Regulierung	Manipulate: Influence	Gründung Presserat (1956)
K	Vorbild britischer Presserat	Acquiesce: Imitate	
N	Forderung Zeitschriftenverleger; Erwartung Öffentlichkeit	Acquiesce: Comply	Erweiterung Trägerschaft und Zuständigkeit auf Zeitschriften (1957)
N	Unabhängigkeit	Acquiesce: Comply	Geschäftsordnung: Beziehung Trägerverbände; Berichtspflicht (1959)
K	Vorbild britischer Presserat	Acquiesce: Imitate	
R	Drohende staatliche Regulierung	Manipulate: Influence	Einrichtung Beschwerdeausschuss (1970/1972)
N	Erwartung der Behandlung von Beschwerden	Acquiesce: Comply	
K	Vorbild britischer Presserat	Acquiesce: Imitate	
T	Zunahme Beschwerdevolumen	-	
K	Vorbild norwegischer Presserat	Acquiesce: Imitate	Pressekodex (1973)
T	Ressourcenprobleme	-	Staatliche Finanzierung durch Umwandlung in Verein (1975) und Bestellung unabhängiger Vorsitzender Beschwerdeausschuss (1977)
N	Unabhängigkeit und Korporiertheit	Compromise: Bargain; Manipulate: Influence	
N	Erwartung juristischer Sachkompetenz	Acquiesce: Comply	Unabhängiger Vorsitzender Beschwerdeausschuss (1977)
R	Drohende staatliche Regulierung	Manipulate: Influence	Neukonstituierung Presserat (1985)
R	Interessen der Trägerverbände	Compromise: Bargain	Trägervereinskonstruktion, Änderung Besetzungsregeln, Verpflichtung zum Rügenabdruck (1985)
K	Vorbild Werberat	Acquiesce: Imitate	Zweistufiges Beschwerdeverfahren (1985)
K	Keine Alternative zu justizförmigen Verfahren	Acquiesce: Habit	Ausgestaltung Beschwerdeverfahren (1985)
N	Verfahren sicherstellen	Acquiesce: Comply	
K	Demokratiemodell	Acquiesce: Habit	Beschwerderecht (1985)
R	Drohende staatliche Regulierung	Compromise: Bargain; Manipulate: Influence	Selbstregulierung Redaktionsdatenschutz (2002)
T	Zunahme Beschwerdevolumen	-	Kammersystem und Vergrößerung Plenum (2004)
N	Unabhängige Mitglieder, Medienrat, stärkere Sanktionen, mehr Eigeninitiative	Defy: Challenge	Keine Anpassung

Quelle: Dokumentenanalyse &amp; Interviews

Anforderungen und Entwicklungen in der *regulativen Säule* von Institutionen entspricht der Deutsche Presserat nur teilweise. Zumeist werden Kompromisse ausgehandelt oder es wird im Sinne von Lobbying aktiv Einfluss auf die Umwelt ausgeübt. Drohender staatlicher Regulierung der Presse etwa wurde durch Gründung der Organisation, Einrichtung eines Be-



schwerdeausschusses, die Neukonstituierung des Presserates sowie die Ausweitung der Tätigkeit auf den Datenschutz in Reaktionen jeweils die Basis entzogen. Die Neukonstituierung lag zudem im Interesse der Trägerverbände, welche sich in Verhandlungen auf eine Reaktivierung der Organisation einigen konnten.

Der *normativen Säule* entspringende Erwartungen – von denen es in der Wahrnehmung des Presserates wenige gibt – führen entweder zu einer Befolgung oder zu einer Verteidigung der von der Organisation gewählten strukturellen und prozeduralen Lösungen. Die Ausweitung der Zuständigkeit auf die Zeitschriftenpresse und die Einrichtung eines Beschwerdeausschusses stellen Beispiele für eine Befolgung von Erwartungen in der Umwelt dar. Der Presserat verhält sich aber nicht immer (ganz oder teilweise) konform zu Umweltanforderungen, sondern wehrt gewisse Erwartungen auch ab und vertritt die implementierten Lösungen offensiv. So werden etwa die Forderungen nach unabhängigen Mitgliedern, nach der Umwandlung in einen Medienrat, nach stärkeren Sanktionen sowie nach mehr Eigeninitiative abgelehnt und die eigene Haltung verteidigt. Als der Presserat in den 1970er Jahren mehr finanzielle Mittel benötigte, bemühte sich die Organisation aktiv um eine staatliche Finanzierung: Die Umwandlung in einen Verein und die Bestellung eines unabhängigen Vorsitzenden für den Beschwerdeausschuss können als Kompromiss- und Manipulationsstrategien interpretiert werden.

Der *kulturell-kognitiven Säule* können sich Organisationen nicht entziehen, da es um unhinterfragte Selbstverständlichkeiten geht. Der Deutsche Presserat hat sich in seinem Beschwerdeverfahren stark an justizförmigen Verfahren orientiert, da man hierzu keine Alternativen sieht. Und das Beschwerderecht für jedermann wird mit der speziellen Stellung der Medien in der Demokratie und Qualitätsbestrebungen begründet. Zudem kommt es in Situation hoher Unsicherheit zu mimetischer Isomorphie und zu einer Imitation von Vorbildern. Während der Gründung und bei der Einrichtung des Beschwerdeausschusses hat sich der Presserat am britischen Vorbild orientiert; der Ehrenkodex basiert auf dem norwegischen Vorbild; und die während der Neukonstituierung beschlossene Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens lehnt sich am Werberat an. Ein Austausch mit ausländischen Presseräten findet auch heute noch statt:

„Es gibt einen permanenten Abgleich. Am Ende geht es um Fragen der Leistungsfähigkeit und der sozialen Akzeptanz. Dieser Abgleich findet statt. Das ist auch sehr produktiv, weil wir können jetzt beispielsweise in der Praxis anderer Presseräte, die wir immer besser kennen lernen, durchaus auch Erwartungen spiegeln, die an den Deutschen Presserat herangetragen werden: Die Frage der öffentlichen Beratung beispielsweise, die Frage der Aufnahme sogenannt Unabhängiger in die Gremien. Das können wir jetzt viel differenzierter behandeln, eben auch aufgrund der Erfahrung anderer“ (Interview Protze).

Konkrete strukturelle Anpassungen mit Verweis auf ausländische Schwesterorganisationen gibt es in neuerer Zeit aber nicht. Dagegen würden ausländische Presseräte häufiger in Teilaspekten als Vorbilder auf der ethischen Ebene dienen. „Man beobachtet das eine oder andere und bekommt dadurch Erfahrungen mit und kann die nutzbar machen. Auch so, dass die Mit-

gliedert immer noch den Eindruck haben, sie hätten das originär selbst entdeckt“ (Interview Tillmanns).

Weiter zeigen die Resultate, dass neben institutionellen Umwelteinflüssen auch *technische Umwelteinflüsse* eine gewisse Rolle für die organisationale Ausgestaltung des Deutschen Presserates spielen. Finanzielle Probleme und das über Jahre zunehmende Beschwerdevolumen haben ebenfalls Anpassungen bedingt.

Mit Anforderungen aus der Umwelt wird beim Deutschen Presserat also sehr unterschiedlich umgegangen. Dies liege auch an der „Überzeugung, sinnvolle und ethisch engagierte Arbeit zu leisten“ (Interview Tillmanns). Im Umgang mit Umwelтанforderungen brauche es diplomatisches Geschick und Kompromissfähigkeit sowie eine gute Kenntnis des politischen Lebens. Es gehe auch nicht darum, sich diskussionslos Erwartungen zu entziehen:

„Wir stellen uns dem Diskurs. Wir haben stets abzuwägen, wenn unsere Organisation sich Anforderungen ausgesetzt sieht. Und wir nehmen jede Anregung und Forderung ernst, stellen uns in öffentlichen Foren – meistens in der Fachpresse, da sich die allgemeine Öffentlichkeit nicht so wahnsinnig dafür interessiert – und begründen unsere Haltung. Ansonsten orientieren wir uns an der Leistungsfähigkeit des Presserates. Wir können Qualitätsstandards nicht einfach aufs Spiel setzen, weil irgendwelche Partialforderungen gerade populär sind. Der Presserat reagiert diskursiv, aber nicht opportunistisch“ (Interview Protze).

Dabei könne man durchaus auch offensiv auftreten und Lobbying betreiben, wenn es etwa um die Verteidigung der Pressefreiheit gehe (Interview Tillmanns).

### 7.3.2.2 Schweizer Presserat

Der Schweizer Presserat hat sich vielfach an Anforderungen aus seinen Umwelten angepasst, dabei aber meist Kompromisse gesucht und sich damit nur teilweise konform zu Erwartungen verhalten. Zudem wurde mehrmals aktiv Einfluss auf die Umwelt genommen, um so Veränderungen der Strukturen und Prozesse erreichen zu können – sei dies in seinen Anfängen als Organ eines Journalistenverbandes oder auch später als Selbstregulierungsorganisation aller Journalistenverbände (siehe Abb. 66). Insbesondere die beiden Erweiterungen der Trägerschaft des Presserates können auch als Versuch angesehen werden, die Legitimität der Organisation zu steigern. Von einer breiteren Beteiligung erhoffte man sich eine Steigerung der öffentlichen Akzeptanz und der Autorität (Arbeitsgruppe Presseraterweiterung, 26.02.1999):

**Abb. 66: Reaktionen des Schweizer Presserates auf seine Umwelten**

Umwelten		Organisationale Reaktion	Konkrete Veränderung
R	Drohende staatliche Regulierung	Manipulate: Influence	Verabschiedung Ehrenkodex (1972) und Gründung Presserat (1977)
K	Ausländische Vorbilder	Acquiesce: Imitate	
R	Umstritten innerhalb des Trägervereins	Compromise: Balance	Presserat als internes Organ ohne Vertreter von Publikum oder Verlegern; striktes Reglement (1977)

K	Verband für alle Journalisten	Acquiesce: Habit	Zuständigkeit für alle Medien (1977)
T	Beschwerdemangel	-	Beschwerderecht (1984)
N	Wunsch Verleger nach Beteiligung	Compromise: Bargain	Zusammenarbeit Verleger (1987/1988)
T	Effiziente Beschwerdebehandlung	-	Anpassungen Verfahren (1988)
R	Interessen Trägerverein	Acquiesce: Comply	Sistierung der Zusammenarbeit mit Verlegern (1992)
T	Zunahme Beschwerden	-	Bildung von 3 Kammern (1994)
T	Rekrutierungsprobleme	-	Lockerung Besetzungsregeln (1998)
R	Drohende staatliche Regulierung	Manipulate: Influence	Neukonstituierung als Stiftung mit Basiserweiterung (2000)
R	Widerstand Trägerverband gegen Basiserweiterung	Manipulate: Influence	
R	Drohung Verleger mit Konkurrenz-SRO	Compromise: Pacify	
N	Mangelnde Akzeptanz bei anderen Journalistengewerkschaften	Manipulate: Co-opt	
K	Vorbild Deutscher Presserat und britische PCC	Acquiesce: Imitate	
T	Ressourcenprobleme	-	
N	Andere Sichtweisen einbringen	Compromise: Balance	Sechs unabhängige Mitglieder (2000)
K	Orientierung an Justiz	Acquiesce: Habit	Beschwerdeverfahren (2000)
K	Politische Kultur/System	Acquiesce: Habit	Milizgremium und sprachregionales Kammersystem (2000)
K	Vorbild Deutscher Presserat	Acquiesce: Imitate	Richtlinien (2001)
T	Zunahme Beschwerdevolumen	-	Präsidiumsentscheid (2001)
R	Uneinigkeit mit Trägerschaft über Beteiligung Verleger	Manipulate: Influence	Trägerschaftserweiterung (2008)
N	Wunsch der Verleger nach Beteiligung	Compromise: Bargain; Manipulate: Co-opt	
N	Selbstregulierung/Ethik stärken; Qualität Medien steigern	Acquiesce: Comply	
T	Ressourcenprobleme	-	
R	Verbandsinteressen	Compromise: Balance	Protokollerklärungen (2008)
			Sitzverteilung Stiftungsrat (2008)
N	Stärkere Sanktionen	Compromise: Balance	Abdruck von Stellungnahmen verbessern (2008)

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

Die Reaktionen des Schweizer Presserates auf Anforderungen in der *regulativen Säule* von Institutionen lassen sich mit teilweiser Befolgung von Anforderungen und Einflussnahme auf die Druck ausübenden Akteure zusammenfassen. Sowohl Gründung als auch Neukonstituierung stellten das Bestreben dar, staatlicher Regulierung die Grundlage zu entziehen. Auch wenn es nie konkrete Absichten des Staates zur Regulierung der Presse gab, so wollte man mit der Verabschiedung ethischer Richtlinien und der Gründung des Schweizer Presse-

rates dennoch staatliche Regulierung verhindern. Auch die Neukonstituierung 2000 mit der Erweiterung der Basis auf weitere Journalistenverbände und Chefredaktoren war einerseits eine Antwort auf die Möglichkeit staatlicher Regulierung. Andererseits spielte auch die Drohung der Verleger, eine Konkurrenzorganisation zu gründen, eine Rolle. Reagiert wurde darauf mit einem Kompromiss (Aufnahme der Chefredaktoren). Doch auch der Druck der Trägerverbände, in deren Abhängigkeit sich der Presserat befindet, war für die Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen zentral. Dass der Presserat in den 1970er Jahren ein internes Organ ohne Beteiligung von Publikum oder Verlegern blieb und auch nur von Sektionen und Zentralvorstand des Vereins angerufen werden konnte, stellte einen Kompromiss dar, um die skeptischen Delegierten für eine Selbstregulierung gewinnen zu können. Insbesondere die Basis- und Trägerschaftserweiterungen 2000 und 2008 kamen durch eine aktive Einflussnahme auf die bestehenden Träger des Presserates zustande.

*Normativer Erwartungen* von ausserhalb der Branche ist man sich beim Presserat kaum bewusst. Zentral scheint insbesondere der Wunsch nicht beteiligter Verbände an einer Basiserweiterung des Presserates gewesen zu sein. Auf die mangelnde Akzeptanz des SVJ-internen Presserates bei anderen Journalistenverbänden wurde im Zuge der Neukonstituierung 2000 mit Kooptierung reagiert. Dass während der Neukonstituierung beschlossen wurde, sechs Publikumsvertreter aufzunehmen, war ein Kompromiss zwischen Akzeptanz bei den Journalisten und dem Bestreben, andere Sichtweisen einzubringen. Die Trägerschaftserweiterung 2008 ist auch das Resultat des Wunsches der Medienarbeitgeber nach Beteiligung. Durch Verhandlungen und Kooptierung konnte sich der Presserat der Kritik durch die Verleger entledigen.

Die *kulturell-kognitive Säule* macht sich einerseits bei der Orientierung an ausländischen Vorbildern, andererseits bei der prägenden Rolle von Milizsystem und Mehrsprachigkeit bemerkbar. Bei Gründung und Neukonstituierung orientierte sich der Presserat bei der Lösungssuche an ausländischen Vorbildern, während sich der Austausch mit anderen Presseräten heute stärker auf die inhaltlich-ethische Ebene beschränken würde (Interview Künzi). Doch spielten für die konkrete Ausgestaltung auch nationale Besonderheiten, die ebenfalls zur institutionellen Umwelt gehören, eine wichtige Rolle. Die Organisation als Milizgremium und die Implementierung sprachregionaler Kammern sind schweizerische Eigenheiten. Auch die Zuständigkeit für alle Medien liegt darin begründet, dass sich der Gründungsverband traditionell als ein Verband aller Journalisten verstand. Die Analogien des Beschwerdeverfahrens zum Rechtssystem lassen sich mit unhinterfragten Selbstverständlichkeiten erklären.

Schliesslich sah sich der Presserat mit zunehmendem Erfolg und Bekanntheitsgrad auch mit Anforderungen aus der *technischen Umwelt* konfrontiert: Die Zunahme des Beschwerdevolumens sowie Ressourcenprobleme bedingten mehrmals strukturelle und prozedurale Anpassungen, etwa die Einführung des Präsidiumsentscheids 2001. „Meistens ging es darum,

anstehende Probleme angemessen zu lösen, und zwar mit beschränkten Mitteln. Das ist noch immer so“ (Interview Künzi).

Beim Umgang mit der Organisationsumwelt gelte es in erster Linie, die Bedürfnisse zweier Gruppen zu befriedigen: „Il y a vraiment deux publics: Il y a les journalistes et il y a le public“ (Interview von Burg). Grundsätzlich müsse man sich auf Diskussionen mit diesen beiden Gruppen einlassen. Der Öffentlichkeit müsse man zeigen, dass tatsächlich eine Reflexion über ethische Belange stattfinde. Das grössere Problem sei der Kontakt zu den Journalisten und die mangelnde Resonanz in den Redaktionen. Hier wolle man in Zukunft mehr unternehmen, beispielsweise durch die teilweise Öffnung von Presseratssitzungen für junge Journalisten: „Ce serait une manière pour le Conseil de la Presse de pénétrer dans les rédactions“ (Interview von Burg). Hiervon abgesehen würden aber strategische Überlegungen, wie der Presserat in der Öffentlichkeit am Besten dastehe, und eine professionelle Medienarbeit kaum stattfinden, da hierzu schlicht die Mittel fehlen würden. Vom persönlichen Einsatz der Präsidenten abgesehen, beschränke sich die Öffentlichkeitsarbeit auf Medienmitteilungen. „Das ist sicher etwas, das man kritisieren kann. Andererseits kann man das auch als sympathisch erachten“ (Interview Künzi). Auch habe eine Diskussion über die Gesamtstruktur des Presserates nie stattgefunden: „Wie bei vielen anderen sozialen Gebilden auch lässt sich dies geschichtlich auch mit gewissen Zufälligkeiten erklären“ (Interview Künzi).

### 7.3.2.3 Press Complaints Commission

Veränderungen und Anforderungen der britischen Gesellschaft waren für Reorganisationen der Press Complaints Commission von zentraler Bedeutung. Die Organisation stand seit ihrer Gründung unter fortwährendem staatlichen Druck. Erst in den letzten Jahren hat – nachdem die Regierung eine staatliche Regulierung der Presse schon länger ablehnt – nun auch das Parlament Vertrauen in die Organisation gewonnen. Der neuste Bericht des zuständigen parlamentarischen Ausschusses jedenfalls hält an der Selbstregulierung fest. Doch die PCC unterwarf sich nicht passiv den Anforderungen, sondern hat sich vielfach aktiv gewehrt und ist der an ihr geäußerten Kritik mit strukturellen und prozeduralen Veränderungen begegnet (siehe Abb. 67).

**Abb. 67: Reaktionen der Press Complaints Commission auf ihre Umwelten**

Umwelten		Organisationale Reaktion	Konkrete Veränderung
R	Letzte Chance, bevor staatliche Regulierung eingeführt wird	Acquiesce: Comply	Gründung PCC (1991)
K	Vorbild ASA	Acquiesce: Imitate	
R	Vorschläge zu Strukturen und Prozessen im Calcutt Report	Compromise: Pacify; Defy: Challenge	Unterschiede zwischen Ausgestaltung PCC und Vorschlägen von Calcutt
N	Unabhängigkeit, Transparenz, Beschwerdebehandlung	Acquiesce: Comply	Verschiedene Organe, Zusammensetzung der PCC, Ablauf Beschwerdeverfahren (1991)

K	Unterschiedliche Regulierungstradition	Acquiesce: Habit	Zuständigkeit nur für Printmedien (1991)
R	Drohende staatliche Regulierung und Reformvorschläge (Calcutt Review, Select Committee 1993, Weissbuch 1995)	Compromise: Pacify; Defy: Attack; Defy: Challenge	Anzahl unabhängiger Mitglieder erhöht, Appointments Commission unabhängig von Verlagen, Privacy Commissioner (1993/1995)
N	Öffentliche Unzufriedenheit mit Medien	Acquiesce: Comply	Anpassung Pressekodex (1997)
R	Staatliche Reformvorschläge (Select Committee 2003)	Compromise: Pacify; Defy: Challenge	Plan of Permanent Evolution: Anzahl unabhängiger Mitglieder erhöht, neue Aufsichtsorgane, regelmässige Überprüfung Kodex (2003)
K	Notwendigkeit der Anpassung an Medienwandel	Acquiesce: Comply	Ausweitung der Zuständigkeit auf audiovisuelle Onlineinhalte (2007)
N	Stärkere Sanktionen, mehr Eigeninitiative, Beschwerden von Dritten behandeln, Zuständigkeit für alle Medien, Schutz Medien vor Staat	Defy: Challenge; Manipulate: Influence	Keine Anpassung
N	Wunsch nach Beteiligung der NUJ	Defy: Challenge	Keine Anpassung

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

Für die PCC spielten *regulative Zwänge* nicht nur während der Gründung, sondern auch in den Jahren seither eine grosse Rolle. Auf staatlichen Druck und Drohungen mit staatlicher Regulierung wurde aber nur in Ausnahmen mit vorbehaltloser Befolgung reagiert. Ob nun die Berichte von Calcutt und des „Select Committee“ 1993, das Weissbuch 1995 oder der Bericht des „Select Committee“ 2003: Regelmässig hat die PCC Anforderungen nur teilweise umgesetzt oder die gewählten Strukturen und Prozesse vehement verteidigt. Insbesondere Vorschläge, welche stärkere Sanktionen beinhalten, wurden aktiv bekämpft. Schon bei der Gründung der Organisation unterschied sich die Ausgestaltung zum Teil stark von den Vorschlägen Calcutts. Als Calcutt zwei Jahre später empfahl, die PCC durch ein staatliches Tribunal zu ersetzen, reagierte die Organisation mit vehementer Ablehnung; kleinere Reformvorschläge aus Calcutts Bericht wurden teilweise übernommen (Erhöhung der Anzahl unabhängiger Mitglieder) oder die eigene Lösung verteidigt (keine monetären Sanktionen). Auch die Reformvorschläge des „Select Committee“ 2003 führten zu einer Reihe von strukturellen und prozeduralen Reformen, festgehalten im „Plan of Permanent Evolution“. Den Vorschlägen wurde teilweise nachgekommen (mehr unabhängige Mitglieder, „Charter Compliance Panel“ etc.), doch wurde die Einführung monetärer Strafen (Kompensationszahlungen oder Bussgelder) verweigert.

*Normativen Erwartungen* wird teils entsprochen, teils existiert auch hier eine Abwehrhaltung. Die Anpassung des Pressekodex 1997 war die direkte Reaktion auf eine öffentliche Unzufriedenheit mit dem Verhalten der Medien. Nachgekommen wurde auch den Wünschen nach Unabhängigkeit, Transparenz und Beschwerdebehandlung; offensiv verteidigt werden etwa die Nicht-Beteiligung der Journalistengewerkschaft oder die Ablehnung von Buss-

geldern. Zudem versucht die PCC, durch öffentliche Veranstaltungen auch in Kontakt mit der Bevölkerung zu kommen und direkt die Wahrnehmung ihrer Tätigkeit zu beeinflussen.

Einflüsse der *kulturell-kognitiven Säule* zeigen sich in der Gründungsphase, als die Strukturen und Prozesse der ASA bewusst imitiert wurden, und bei der von der Organisation als notwendig erachteten Ausweitung der Zuständigkeit auf audiovisuelle Onlineinhalte, um sich so dem Medienwandel anzupassen. Andere europäische Presseräte dagegen hatten kaum eine Vorbildfunktion inne. „You have to take into account the social and political context“ (Interview Gore). So liegt die auf Printmedien beschränkte Zuständigkeit etwa in unterschiedlichen Regulierungstraditionen von Presse und Rundfunk begründet. Allerdings bestehe auf der Ebene der ethischen Richtlinien ein Austausch mit europäischen Schwesterorganisationen: „We kept in touch and we learned things from each other. We are all learning all the time“ (Interview Pinker).

Erfordernisse der *technischen Umwelt* dagegen scheinen keine Rolle zu spielen, was sich unter Umständen mit dem hohen Budget der Organisation erklären lässt.

Anforderungen innerhalb der britischen Gesellschaft seien der wichtigste Auslöser für Veränderungen gewesen: „The only time the PCC has changed massively is when it has been demonstrated that either we are not doing an effective job in a particular area or the perception is that we are not doing an effective job in a particular area. That is really the thing that has led to develop us“ (Interview Gore). Um erfolgreich bestehen zu können, müsse die PCC Veränderungen in der öffentlichen Meinung und in der Politik aufmerksam verfolgen:

„Past experience suggests that in order to succeed a new established Council must win the trust of the industry it regulates and the general public it serves. It must also be able to convince both government and the judiciary that self-regulation is more effective in dealing with complaints about unethical press conduct than statutory regulation or seeking redress in the courts of law“ (Pinker 2006).

In ihrem Umgang mit der Organisationsumwelt bemüht sich die PCC, „to make itself appear an accessible organisation“ (O'Malley/Soley 2000: 113). Auf Erwartungen, die an die PCC gerichtet werden, gelte es zu reagieren, selbst wenn man diese nicht alle umsetzen könne: „It is hugely important for our day-to-day work that we engage with expectations. It is less important and indeed impossible that we meet all of them“ (Interview Gore). Die Gründe für die Nichterfüllung von Erwartungen müssten erläutert werden, da ansonsten die Unterstützung für die PCC darunter leide. In eingeschränkter Masse würde die PCC auch Öffentlichkeitsarbeit betreiben, doch fehle es an Geld und Mitarbeitern, um groß angelegte Werbekampagnen zu veranstalten. Rückblickend urteilte der ehemalige PCC-Vorsitzende Lord Wakeham im Jahr 2000, es sei gelungen, die PCC aus den Niederungen der politischen Diskussionen zu befreien und dafür zu sorgen, dass die Kommission „became a crucial part of the furniture of British democracy“ (PCC Annual Review 2000).

### 7.3.2.4 Press Council of Ireland und Office of the Press Ombudsman

Gründung und Ausgestaltung des Press Council of Ireland sowie des diesem vorgeschalteten Office of the Press Ombudsman wurden in Reaktion auf Umwelтанforderungen vorgenommen (siehe Abb. 68).

**Abb. 68: Reaktionen des irischen Press Council und Press Ombudsman auf ihre Umwelten**

Umwelten		Organisationale Reaktion	Konkrete Veränderung
R	Staatlicher Presserat geplant	Compromise: Bargain; Defy: Attack; Manipulate: Co-opt; Manipulate: Influence	Gründung unabhängiger Presserat und Ombudsman mit staatlicher Anerkennung im Gegenzug für Gesetzesrevision (2008)
K	Vorbild Schweden	Acquiesce: Imitate	
R	Interessen Branche	Acquiesce: Comply	Zweistufiges System mit Ombudsman und Presserat (2008)
N	Unabhängigkeit, Beschwerdebehandlung	Acquiesce: Comply	Unabhängige Mitglieder, Beschwerdeverfahren (2008)
K	Politisches System/Tradition der Sozialpartnerschaft	Acquiesce: Habit	Trägerschaft mit Verlegern und Journalisten (2008)
K	Unterschiedliche Regulierungstradition	Acquiesce: Habit	Zuständigkeit nur für Printmedien (2008)
T	Befürchtung Beschwerdeflut	-	Beschwerderecht (2008)
N	Transparenz, stärkere Sanktionen	Compromise: Balance; Manipulate: Influence	Keine Anpassung

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

Bisher war die irische Presseselbstregulierung in erster Linie mit *regulativen Zwängen* vonseiten des Staates und der Pressebranche konfrontiert. Während dem Druck der Branche entprochen wurde, haben die staatlichen Regulierungsabsichten eine aktive Abwehr provoziert. Als in Irland Pläne für einen staatlichen Presserat vorgestellt wurden, wehrte sich die Pressebranche heftig dagegen. Verhandlungen und Einflussversuche auf die Regierung führten schliesslich zur Gründung des irischen Press Council und der Einsetzung eines Press Ombudsman, welche beide staatlich anerkannt werden sollen. Dieses zweistufige Modell aus Ombudsman und Presserat kam auch dem Interesse der Branche entgegen, die Urteilen einer Einzelperson skeptisch gegenüberstand. In der Gründungsphase spielten folglich vor allem die Erwartungen der Branche eine Rolle:

„The major determining factor in the structures and procedures are the expectations of the industry. That doesn't mean to say that the expectations of the public are being excluded, but they are necessarily not so strongly represented. However, the Code of Practice, which has been agreed by the publications, is very supportive of the rights of the public vis-à-vis the press, and will in practice be seen as such“ (Interview Horgan).

Insofern sei damit zu rechnen, dass Erwartungen der Öffentlichkeit bei künftigen Reorganisationen an Bedeutung gewinnen werden (Interview Horgan).



*Normativen Erwartungen* an den Presserat und den Ombudsman wird nicht in jedem Fall entsprochen. Vielmehr hat die Organisation zwischen verschiedenen Ansprüchen Kompromisse zu finden. Der Erwartung, dass Beschwerden unabhängig behandelt werden, entspricht die Beteiligung unabhängiger Personen und die Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens. Bisher nicht nachgekommen wurde der Forderung nach mehr Transparenz und stärkeren Sanktionen, da hier von verschiedenen Gruppen unterschiedliche Erwartungen existieren, die ausbalanciert werden müssen. Zudem versucht der Presserat, durch öffentliche Veranstaltungen seine Sicht der Dinge zu vermitteln und Einfluss auf seine Umwelt zu nehmen.

Während der Gründung spielte schliesslich auch die mit der *kulturell-kognitiven Säule* von Institutionen verbundene mimetische Isomorphie eine Rolle: Als Vorbild diente das schwedische Modell, welches in Irland imitiert wurde. Zudem war die politische Tradition der Sozialpartnerschaft für die gemeinsame Trägerschaft von Verlegern und Journalisten von Bedeutung. Auch die unterschiedliche Tradition der Regulierung von Presse und Rundfunk hatte Auswirkungen auf den neu gegründeten Presserat.

Die *technische Umwelt* spielte insofern eine Rolle bei der Ausgestaltung der Organisation, als dass nur Beschwerden von direkt Betroffenen zugelassen werden, da eine zu grosse Zahl an Beschwerden befürchtet wurde.

Presserat und Ombudsman seien sich bewusst, dass Erwartungen an die Organisation gerichtet werden und man bemühe sich, auf diese zu reagieren. Die Mehrheit der unabhängigen Mitglieder im Presserat jedenfalls sei sehr wichtig, um von Öffentlichkeit und Regierung akzeptiert zu werden (Interview Horgan). Ansehen will man sich bei der Organisation durch die Beschwerdearbeit erwerben. „The council has to show over time that it is fair-minded, impartial and that it is working in the public interest“ (Interview Mitchell).

### 7.3.2.5 Organisationale Reaktionen im Vergleich

Ein Vergleich der an die vier untersuchten Presseräte gestellten *Umweltanforderungen* zeigt, dass sich alle Organisationen mit *regulativen Zwängen* konfrontiert sahen. Staatlicher Druck wurde in allen vier Fällen wahrgenommen, das Ausmass unterscheidet sich jedoch. Nur in Grossbritannien wurde von staatlicher Seite die Gründung eines Presserates gefordert und andernfalls die Einführung einer staatlichen Regulierungsbehörde angekündigt. In Irland stellte die Presseselbstregulierung den erfolgreichen Versuch dar, einen staatlichen Presserat zu verhindern. Die Gründung des Deutschen Presserates war auch eine Reaktion auf ein geplantes Pressegesetz, während in der Schweiz zwar Befürchtungen vor staatlicher Regulierung existierten, es hierzu aber keine konkreten Pläne gab. Drohende staatliche Regulierung gab zudem oftmals den Ausschlag für Reorganisationen. Aber auch die Interessen der Trägerverbände sind für die Ausgestaltung organisationaler Strukturen und Prozesse von Bedeutung, da sich die Selbstregulierungsorganisationen in einer Abhängigkeit von diesen Verbänden befinden.

Hinsichtlich der *normativen Säule* von Institutionen zeigt sich, dass von den untersuchten Organisationen insbesondere die Erwartungen nach Unabhängigkeit, einer effiziente Beschwerdebehandlung sowie wirksamen Sanktionen wahrgenommen wurden. Daneben existiert aber eine Vielzahl verschiedenster Erwartungen, mit denen die Organisationen konfrontiert waren.

*Selbstverständlichkeitsannahmen und mimetische Isomorphie* beeinflussten die Presseräte ebenfalls. Insbesondere kulturelle und politische Besonderheiten und Traditionen in den vier Ländern sowie die Orientierung an als Vorbildern wahrgenommenen Organisationen (andere Presseräte oder Selbstregulierungsorganisationen) spielten eine wichtige Rolle. In Zusammenhang mit der Orientierung an ausländischen Presseräten stellt sich indes die Frage, wie sich nationale Faktoren zu länderübergreifenden mimetischen Prozessen verhalten. In der Theorie wird davon ausgegangen, dass es nur in einer beschränkten Masse zu einer länderübergreifenden Diffusion von Strukturen und Prozessen kommt (siehe Kapitel 4.1.2). Die Resultate zeigen denn auch, dass bei der Gründung in vielen Fällen zwar ausländische Presseräte als Vorbilder herangezogen wurden, doch wurden die Modelle jeweils an nationale Gegebenheiten angepasst. Von Gründungen und Neukonstituierungen abgesehen fand der Austausch mit europäischen Schwesterorganisationen zudem weniger auf einer organisationalen als auf der inhaltlich-ethischen Ebene statt. Bezüglich der ethischen Richtlinien lernten die Presseräte von den Erfahrungen und Vorgehensweisen ihrer Schwesterorganisationen.

Doch nicht nur die verschiedenen institutionellen Umwelten, auch die *technische Umwelt* besass für die untersuchten Selbstregulierungsorganisationen Relevanz. Die Presseräte in Deutschland, der Schweiz und Irland hatten sich mit einer Zunahme des Beschwerdevolumens und – damit zusammenhängend – mit knappen Ressourcen auseinanderzusetzen. Bei der britischen PCC hingegen lässt sich ein entsprechender Einfluss nicht aufzeigen.

Vielfach reagierten die vier Presseräte auf diese Umweltanforderungen mit strukturellen und prozeduralen Veränderungen. Doch bei weitem nicht allen Erwartungen und Anforderungen wurde entsprochen (siehe Abb. 69). Werden die organisationalen Reaktionen der vier Presseräte miteinander verglichen, fällt erstens die übereinstimmende Reaktion auf die kulturell-kognitive Säule auf. Presseräte gestalten ihre Strukturen und Prozesse konform zu solchen Umweltanforderungen aus: Entweder unbewusst im Falle unhinterfragter Selbstverständlichkeiten oder durchaus bewusst etwa bei Imitationen von als erfolgreich wahrgenommenen Vorbildern. Zweitens fällt auf, dass die Vermeidungsstrategie nicht nachgewiesen werden kann. Dies soll nicht heissen, dass die vier Presseräte sich ihre Strukturen und Prozesse – im Sinne unhinterfragter Selbstverständlichkeiten – nicht anders vorstellen könnten. Doch kommen offenbar mit teilweiser Anpassung an Umwelterwartungen (Compromise), Verweigerung und Verteidigung der gewählten Lösung (Defy) sowie Einflussnahme auf die Umwelt (Manipulate) andere Strategien als Vermeidung (Avoid) zum Einsatz. Drittens verdeutlicht der Vergleich, dass auf regulative Zwänge und normative Erwartungen mit einer grossen Bandbreite an Strategien reagiert wird. Von Duldung über Kompromiss und Trotz bis

hin zu Manipulation kommen bei praktisch allen Fällen jegliche Reaktionsmöglichkeiten auf Umweltanforderungen vor. Ferner besitzt auch die technische Umwelt teilweise einen Einfluss auf die organisationalen Strukturen und Prozesse.

**Abb. 69: Vergleich der organisationalen Reaktionen**

	Regulative Säule	Normative Säule	Kulturell-kognitive Säule	Technische Umwelt
Acquiesce	SPR, PCC, PCI/OPO	DPR, SPR, PCC, PCI/OPO	DPR, SPR, PCC, PCI/OPO	DPR, SPR, PCI/OPO
Compromise	DPR, SPR, PCC, PCI/OPO	DPR, SPR, PCI/OPO	-	
Avoid	-	-	-	
Defy	PCC, PCI/OPO	DPR, PCC	-	
Manipulate	DPR, SPR, PCI/OPO	DPR, SPR, PCC, PCI/OPO	-	

Quelle: Dokumentenanalyse & Interviews

Ganz deutlich zeigt sich, dass Selbstregulierungsorganisationen – von der kulturell-kognitiven Säule abgesehen – nicht einfach von ihrer institutionellen Umwelt determiniert werden, sondern strategisch mit Umweltanforderungen umzugehen verstehen. Insofern lässt sich folgern, dass Presseräte sich an jene Anforderungen aus ihren institutionellen Umwelten anpassen, welche ihnen Legitimität verschaffen und/oder denen sie sich nicht entziehen können. Während durch strukturelle und prozedurale Anpassungen, Erfüllung der zugeschriebenen Aufgaben (Beschwerdebehandlung) sowie Argumentation und Einflussnahme auf die Umwelt pragmatische und moralische Legitimität generiert werden können, ist fraglich, ob Presseräte auch kognitive Legitimität besitzen. Insbesondere „taken-for-granted legitimacy“ dürfte keiner der untersuchten Organisationen zugeschrieben werden, da regelmässig wiederkehrend Diskussionen über die Effektivität von Selbstregulierung und die Notwendigkeit staatlicher Regulierung geführt werden, d. h. Alternativen durchaus denkbar sind. Doch auch ohne diese stärkste Quelle von Legitimität scheint das Legitimitätsmanagement im Umgang mit Umwelteinflüssen zu funktionieren – das Überleben der Organisationen ist Beweis hierfür.

Nach dieser Analyse des Umgangs von vier Presseräten mit ihren Umwelten bedarf es nun im nächsten Kapitel einer Konklusion. Neben einer Zusammenfassung von Theorie und Empirie gilt es einerseits die Fragestellungen und die Thesen zu beantworten, andererseits aber auch, Erklärungen für die Resultate zu liefern und diese kritisch zu würdigen.



## 8      **Konklusion: Selbstregulierungsorganisationen und ihre Umwelten**

Die vorliegende Untersuchung hatte Organisationen der Medienregulierung zum Gegenstand. Dabei wurden Presse- und Medienräte als ein Beispiel für Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor analysiert und danach gefragt, wie Strukturen und Prozesse dieser Organisationen ausgestaltet sind und welche Gründe es dafür gibt. Im Folgenden werden zuerst die wichtigsten theoretischen wie empirischen Ergebnisse kurz zusammengefasst (siehe Kapitel 8.1). Daran anschliessend gilt es, die Fragestellungen zu beantworten und die aus der Theorie abgeleiteten Thesen mit den empirischen Ergebnissen zu konfrontieren (siehe Kapitel 8.2). Ein Ausblick, der Anregungen für weitere Forschung und medienpolitische Debatten enthält, rundet das Kapitel ab (siehe Kapitel 8.3).

### 8.1      **Zusammenfassung**

In Analysen von Medienregulierung können verschiedene Perspektiven eingenommen und damit unterschiedliche Aspekte beleuchtet werden. So können beispielsweise Inhalte der Regulierung oder der Prozess der Umsetzung von Regeln und die daran beteiligten Akteure im Mittelpunkt des Interesses stehen. Die vorliegende Arbeit dagegen widmet sich dem Organisationsaspekt von Regulierung.

Entsprechend wurde im theoretischen Teil der Arbeit ein *Regulierungsbegriff* erarbeitet, der Regulierung als Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstössen begreift und dem Umstand Rechnung trägt, dass Regulierung an eine regulierende Organisation gebunden ist. Staatliche Medienregulierung ist entweder die Aufgabe von Ministerien oder von speziell eingerichteten Regulierungsbehörden. Medienselbstregulierung bedeutet, dass eine private Organisation auf Branchenebene sich der Regulierung annimmt. Und mit Co-Regulierung ist gemeint, dass diese Selbstregulierungsorganisation ihre Aufgaben innerhalb eines staatlichen Regulierungsrahmens wahrnimmt. Selbst- und Co-Regulierung spielen in vielen Bereichen der Medienregulierung eine bedeutende Rolle. Insbesondere in der Regulierung von Prozessen und Inhalten, aber auch wenn es um Fragen der technischen Standardisierung geht, kommen häufig nicht-staatliche Regulierungsformen zum Einsatz. Schon lange existieren in vielen (europäischen) Ländern Presse- und Medienräte. Bei diesen handelt es sich um Selbstregulierungsorganisationen, welche Verstösse von Medien in journalistischen Arbeitsprozessen und Berichterstattung gegen bestimmte ethische Richtlinien untersuchen und nötigenfalls sanktionieren. Der Begriff der *Media Governance* vermag nicht nur diese Vielfalt an Regulierungsformen zu fassen, sondern rückt zugleich die Regelungsstruktur – also Institutionen und Organisationen – in den Fokus, welche die Medienorganisationen prägt. Doch mit den Organisationen in dieser Regelungsstruktur, den Organisationen der Regulierung, hat sich die Forschung bisher kaum auseinandergesetzt. Dabei wird von Regulierungsorganisationen erwartet, dass sie Probleme im Mediensektor

bearbeiten und – so das Ziel – auch lösen. Doch Organisationen sind nicht nur Werkzeuge zur Erfüllung vorgegebener Aufgaben: Sie handeln strategisch, müssen sich legitimieren, entwickeln eine Eigenlogik und ein Eigeninteresse an ihrem Fortbestehen. Zudem sehen sie sich einer Reihe von Umwelteinflüssen ausgesetzt, die ihr Handeln prägen. Eine Auseinandersetzung mit Organisationen der Medienregulierung, mit ihren Strukturen und Prozessen, ist folglich unabdingbar, um zu verstehen, wie Medienregulierung funktioniert und welche potenziellen Auswirkungen sie hat. Es bedarf somit eines *organisationalen Ansatzes der Medienregulierung*. Indes stellt sich die Frage nach der theoretischen Grundlage eines solchen Ansatzes.

Regulierungsorganisationen können grundsätzlich mit Regulierungs- und mit Organisationstheorien betrachtet und analysiert werden. Doch weder scheint der Organisationsaspekt von Regulierungsorganisationen in regulierungstheoretischen Studien gross zu interessieren, noch finden Regulierungsorganisationen Beachtung in organisationstheoretischen Arbeiten. *Regulierungstheorien* behandeln Regulierungsorganisationen zumeist schlicht als am Regulierungsprozess beteiligte Akteure, interessieren sich aber kaum für das Innenleben und das Funktionieren der Organisation. Vielmehr werden die Eigeninteressen von Regulierungsakteuren oder das Verhältnis zwischen Regierung und Regulierungsbehörden thematisiert. In *organisationstheoretischen Arbeiten* stellen Regulierungsorganisationen ein Randthema dar. Fokussiert wird hauptsächlich auf Wirtschaftsunternehmen oder Non-Profit-Organisationen wie Museen oder Schulen, obwohl prinzipiell jeder organisationstheoretische Ansatz sich auch auf Regulierungsorganisationen anwenden liesse.

Für den in dieser Arbeit vorgestellten organisationalen Ansatz der Medienregulierung wurde die *neoinstitutionalistische Organisationstheorie* als Fundament ausgewählt. Dies hat vier Gründe:

- Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie nimmt eine Brückenfunktion zwischen einer Regulierungs- und einer Organisationsperspektive ein.
- In Zusammenhang mit Regulierung ist es sinnvoll, von einem Verständnis von Organisationen als offene Systeme auszugehen, da Medienregulierung eine versuchte Einflussnahme auf Medienorganisationen impliziert. Dies macht nur Sinn, wenn Medienorganisationen als umweltoffen begriffen werden. Insofern ist es nahe liegend, auch die regulierenden Organisationen offen zu konzipieren.
- Die Forschung zu Organisationen und zu Medienselbstregulierung ist stark von Effizienzüberlegungen geprägt. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie dagegen betont die Bedeutung von „taken-for-grantedness“ und Legitimität. Um ihr Überleben zu sichern, haben Regulierungsorganisationen eben nicht einfach ihre Aufgaben effizient zu erledigen, sondern sie bedürfen auch der Zuschreibung von Legitimität aus ihren Umwelten. Insbesondere auf Selbstregulierung, die oftmals als symbolische Problemlösung kritisiert wird, erscheint eine Anwendung dieser alternativen Sichtweise interessant.

- Schliesslich weist die Theorie eine grosse Nähe zur Governance-Perspektive auf, welche ebenfalls institutionelle Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt rückt.

Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie hat den Einfluss institutioneller Umwelten auf Organisationen sowie deren Reaktionen zum Gegenstand. In dieser Perspektive sind (Selbst-)Regulierungsorganisationen wie etwas Presse- und Medienräte in institutionelle Umwelten eingebettet, welche ihre formalen Strukturen und Prozesse prägen. Selbstregulierungsorganisationen sind den Anforderungen aus ihren institutionellen Umwelten aber nicht passiv ausgeliefert. Vielmehr verstehen sie es, ihre Legitimität strategisch zu managen – beispielsweise durch die (teilweise) Anpassung von Strukturen und Prozessen, durch Verweigerung oder durch aktive Einflussnahme auf die Umwelt. *Regulierungsorganisationen können folglich als mit regulativen, normativen und kulturell-kognitiven institutionellen Anforderungen konfrontiert bezeichnet werden, auf welche sie zu reagieren haben.* Regulierungsorganisationen mit einem auf der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie basierenden organisationalen Ansatz zu betrachten, erlaubt einerseits die Beschäftigung mit Prozessen institutioneller Isomorphie innerhalb organisationaler Felder, andererseits eine Analyse des Umgangs von Regulierungsorganisationen mit ihren institutionellen Umwelten. Letzteres, das strategische Handeln von Organisationen als Reaktion auf institutionelle Anforderungen, wurde in der Organisationsforschung lange vernachlässigt. Eine *Fokussierung auf den (strategischen) Umgang von Presse- und Medienräten mit institutionellen Anforderungen* bedeutet erstens, dass einzelne Organisationen (und nicht organisationale Felder) untersucht werden. Zweitens sind die organisationalen Reaktionen auf wahrgenommene Umwelteinflüsse von Interesse (und nicht die institutionelle Umwelt selbst). Damit steht im Zentrum, wie Selbstregulierungsorganisationen versuchen, ihre strukturelle und prozedurale Legitimität zu managen.

Im empirischen Teil der Arbeit wurde auf Presse- und Medienräte als ein Beispiel für Selbstregulierungsorganisationen im Mediensektor fokussiert. In einem ersten Schritt wurde ein *einfacher Vergleich der formalen Strukturen und Prozesse* der 26 existierenden Presse- und Medienräte in EU- und EFTA-Mitgliedstaaten vorgenommen. Der Vergleich basierte auf einer qualitativen Dokumentenanalyse, mit welcher Dokumente der Organisationen selbst, Rechtsdokumente sowie Sekundärliteratur anhand einer deduktiven inhaltlichen Kategorisierung im Sinne eines „literal readings“ ausgewertet wurden. Fokussiert wurde mittels des theoretisch erarbeiteten Analyserasters auf Strukturen der Organisation als Ganzes, auf Strukturen des eigentlichen Presserates und auf den Prozess der Beschwerdebehandlung. Dieser Vergleich erlaubt eine Gesamtschau der strukturellen und prozeduralen Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Selbstregulierungsorganisationen:

- Die Trägerschaft besteht zumeist aus Verbänden der Journalisten und der Medieneigentümer.

- Neben dem eigentlichen Presserat existieren in vielen Fällen eine Stiftung oder ein Verein, in welcher die Träger vertreten sind, sowie bei rund einem Drittel der Organisationen auch spezielle Ausschüsse für die Behandlung von Beschwerden.
- Die Zuständigkeit erstreckt sich mit wenigen Ausnahmen auf sämtliche Medien.
- Im Grossteil der Fälle ist der Staat nicht an den Presse- und Medienräten beteiligt (keine gesetzliche Grundlage oder staatliche Anerkennung).
- Die Spannbreiten der finanziellen und personellen Ressourcen sowie der Mitgliederzahl im eigentlichen Presserat sind sehr gross.
- Die europäischen Presseräte sind etwa je zur Hälfte tripartit (Journalisten, Eigentümer und Öffentlichkeit) und bipartit (Journalisten und Öffentlichkeit oder Journalisten und Eigentümer) zusammengesetzt.
- Die Mitglieder werden zumeist durch die Trägerschaft (Verein oder Stiftung) ernannt oder direkt von den Trägerverbänden entsandt.
- Der Vorsitzende wird in je rund der Hälfte der Fälle durch die Trägerschaft (Verein oder Stiftung) ernannt respektive aus der Mitte des Presserates gewählt.
- Der Prozess der Beschwerdebehandlung ist zumeist sehr ähnlich ausgestaltet. Doch gibt es auch Unterschiede: Etwa zwei Drittel der Presseräte verfügen über ein Selbstbefassungsrecht; in rund der Hälfte der Fälle ist jedermann zu einer Beschwerde berechtigt; Mediationsverfahren sind bei einer Reihe von Presseräten vorgesehen.
- Nur rund die Hälfte der Presseräte können als Sanktion den Abdruck einer Rüge verlangen. Stärkere Sanktionen gibt es einzig in Schweden.

In den formalen Strukturen und Prozesse der 26 Presse- und Medienräte zeigen sich grob betrachtet zwar sehr viele Gemeinsamkeiten, doch im Detail existieren teils deutliche Unterschiede. Erklärungen hierfür vermag ein einfacher Vergleich indes nicht zu liefern. Im zweiten empirischen Schritt wurde deshalb eine kleinere Zahl von Presse- und Medienräten hinsichtlich der *Gründe für ihre formalen Strukturen und Prozesse und insofern des Umgangs mit institutionellen Anforderungen* vertieft untersucht. Konkret ausgewählt wurden der Deutsche Presserat, der Schweizer Presserat, die britische Press Complaints Commission (PCC) sowie der irische Press Council mit dem diesem vorgeschalteten Office of the Press Ombudsman. Diese vergleichende Fallstudie basierte sowohl auf qualitativen Interviews mit Experten als auch auf einer qualitativen Dokumentenanalyse. Interviewt wurden die Geschäftsführer und die Vorsitzenden der vier untersuchten Selbstregulierungsorganisationen. Die Dokumentenanalyse stützte sich auf von den Presse- und Medienräten publizierte Dokumente (Jahrbücher, Chroniken, Reglemente, Satzungen etc.), Berichte staatlicher Stellen, Rechtsdokumente, Sekundärliteratur sowie Dokumente aus organisationsinternen Archiven (Sitzungsprotokolle, Korrespondenz etc.). Dokumente und Interviews wurden mit dem Ziel einer interpretativen Analyse einer induktiven inhaltlichen Kategorisierung unterzogen. Die Auswertung bestand einerseits aus einer Zuordnung von Überschriften zu Text-



passagen, andererseits aus einer Interpretation des nach Themen geordneten Textmaterials. Für jede der vier untersuchten Selbstregulierungsorganisationen wurden einerseits deren Entstehung und Entwicklung aufgearbeitet, andererseits Gründe für Organisationsgründung und Modellentscheide, Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse sowie Umweltkontakte und -erwartungen rekonstruiert:

- Zu den wichtigen Umweltkontakten bei allen vier Organisationen zählen Beschwerdeparteien, Trägerorganisationen und andere europäische Presseräte. In Grossbritannien und Irland findet ein verstärkter Austausch mit der breiteren Öffentlichkeit statt; bei der PCC werden zudem die Kontakte mit der Regierung als regelmässig bezeichnet.
- Hinsichtlich der Umweltanforderungen sehen sich alle vier Organisationen mit regulativen Zwängen in Form staatlichen Drucks und Interessen der Trägerverbände konfrontiert. Aber auch normativen Drucks in Form von Erwartungen nach Unabhängigkeit, effizienter Beschwerdebehandlung und wirksamen Sanktionen sind sich die untersuchten Presseräte bewusst. Zudem ist die kulturell-kognitive Säule von Institutionen zentral. Als Selbstverständlichkeitsannahmen wirken kulturelle wie politische Besonderheiten und Traditionen in Deutschland, der Schweiz, Grossbritannien und Irland auf die vier Presseräte. In Phasen hoher Unsicherheit – so bei Gründungen und Neukonstituierungen – orientieren sich die Selbstregulierungsorganisationen oftmals an als erfolgreich wahrgenommenen Vorbildern (mimetische Isomorphie). Ferner besitzen aber nicht nur die institutionellen Umwelten, sondern auch die technische Umwelt eine gewisse Relevanz für Strukturen und Prozesse von Presseräten, wie Ressourcenknappheit und ansteigende Beschwerdevolumina zeigen.
- Auf die vielfältigen Anforderungen in der institutionellen Organisationsumwelt wird indes sehr unterschiedlich reagiert. Bei weitem nicht allen Erwartungen und Anforderungen wird entsprochen. Die vollständige oder teilweise Anpassung von Strukturen und Prozessen an die Umwelt (acquiesce und compromise) ist nur eine mögliche Reaktion von Presseräten. Auf regulative Zwänge und normativen Druck wird mit einer grossen Bandbreite an Strategien reagiert. Auch die Abwehr von Anforderungen und die Verteidigung der gewählten Lösung (defy) sowie die aktive Einflussnahme auf die Umwelt (manipulate) stellen eingesetzte Strategien dar. Lediglich die Vermeidungsstrategie (avoid) konnte nicht nachgewiesen werden. Im Unterschied dazu vermögen sich die vier Presseräte der kulturell-kognitiven Säule von Institutionen nicht zu entziehen und gestalten ihre Strukturen und Prozesse konform zu diesen Umweltanforderungen aus (unbewusst im Falle von „taken-for-grantedness“; durchaus bewusst bei der Imitation von Vorbildern).

Die Resultate zeigen deutlich und in Übereinstimmung mit der Theorie, dass Selbstregulierungsorganisationen nicht von ihrer institutionellen Umwelt determiniert werden, sondern strategisch mit Umweltanforderungen umzugehen verstehen, um ihre Legitimität zu managen.

## 8.2 Beantwortung von Fragestellungen und Thesen

Mit den beiden empirischen Schritten dieser Arbeit korrespondierte je eine spezifische Fragestellung. Der einfache Vergleich 26 europäischer Presse- und Medienräte diente der Beantwortung der *ersten Fragestellung, wie die formalen Strukturen und Prozesse dieser Selbstregulierungsorganisationen ausgestaltet sind*.

*Strukturen der Organisation:* Journalisten- und Medieneigenschafterverbände bilden in der Regel gemeinsam die *Trägerschaft* von Presse- und Medienräten. Ausnahmen stellen die Räte in Dänemark, Estland, Grossbritannien Island, Malta, Spanien und Slowenien dar. In einigen wenigen Fällen sind zudem Dritte (Nachrichtenagenturen, Produktionsindustrie, NGOs) in der Trägerschaft vertreten (Belgien, Bulgarien, Estland, Katalonien, Niederlande). Ein Vergleich der *Organe* von Presse- und Medienräten macht deutlich, dass es zwar grob betrachtet Ähnlichkeiten gibt, dass jedoch in den Details die Unterschiede klar überwiegen. Ob der Presserat ein Gremium eines Vereins oder einer Stiftung ist, ob es einen Ombudsman oder eine Beschwerdekommision gibt oder ob gar weitere Organe (z. B. Ernennungsausschüsse) existieren, ist von Land zu Land unterschiedlich. Ein eindeutiges Muster ist nicht ersichtlich. Dagegen findet sich die Gemeinsamkeit, dass sich die *Zuständigkeit* von Presseräten zumeist auf sämtliche Medien beläuft (mit Ausnahme Deutschlands, Grossbritanniens, Irlands, Schwedens und der Slowakei). Der *Staat* ist nur in Ausnahmefällen an der Presseselbstregulierung beteiligt. Nur in wenigen Ländern finden sich Formen der Co-Regulierung (so in Dänemark, Irland, Litauen und Luxemburg) oder eine (teilweise) staatliche Finanzierung (Belgien, Deutschland und Finnland). Die *finanziellen und personellen Ressourcen* wiederum weisen deutliche Länderunterschiede auf. Die Spannbreite reicht von ehrenamtlichen Gremien mit kleinstem Budget bis zu gut ausgestatteten Organisationen mit grosser Geschäftsstelle.

*Strukturen des Rates:* Während die *Mitgliederzahlen* von Presseräten beträchtlich schwanken, beträgt die *Amtszeit* in der Regel zwei oder vier Jahre. Ein Vergleich der *Zusammensetzung* der Presse- und Medienräte lässt erkennen, dass insbesondere tripartite und aus Journalisten und Publikumsvertretern zusammengesetzte bipartite Räte (je rund die Hälfte) verbreitet sind. Bipartite Räte, die sich aus Vertretern der Journalisten und Medieneigentümer zusammensetzen (Deutschland), sind genauso die Ausnahme wie unipartite Räte (Slowakei und Slowenien). Die *Ernennung der Mitglieder* erfolgt entweder durch die Trägerschaft (Stiftungsrat, Vereinsvorstand) oder direkt durch die in der Trägerschaft vertretenen Verbände. Teilweise sind auch der Staat (Dänemark, Luxemburg) oder spezielle Ernennungskommissionen (Bulgarien, Grossbritannien, Irland, Schweden) für die Ernennung zuständig. Die *Ernennung des Vorsitzenden* des Presserates ist meistens Aufgabe der Trägerschaft oder des Presserates selbst.

*Prozess der Beschwerdebehandlung:* Die *Behandlung von Beschwerden* läuft – vom Eingang der Beschwerde binnen einer bestimmten Frist über die Vorprüfung, das Einholen einer Beschwerdeantwort und eine Beratung im Gremium bis zur Entscheidung – bei allen Presseräten

sehr ähnlich ab. Sehr unterschiedlich geregelt ist, ob der Presserat über die Befugnis verfügt, selbst Fälle aufzugreifen, und wer sich beim Presserat beschweren kann. Bei einer ansehnlichen Zahl von Presseräten werden Vermittlungsversuche durchgeführt, um Beschwerden einvernehmlich zu lösen. Bei den *Sanktionen* lässt sich generell zwischen Räten, die den Abdruck einer Rüge verhängen können, und solchen, denen nur weniger sichtbare Strafen zur Verfügung stehen, unterscheiden.

Die *These, dass die formalen Strukturen und Prozesse eine hohe Ähnlichkeit aufweisen*, lässt sich folglich nicht vollumfänglich aufrechterhalten. Zwar weisen europäische Presse- und Medienräte eine Reihe von Ähnlichkeiten auf und zumindest in gewissen Vergleichsdimensionen lassen sich klare Häufungen erkennen (etwa bei Trägerschaft, Zuständigkeit und Zusammensetzung). Doch machen die obigen Befunde ebenso deutlich, dass sich die Selbstregulierungsorganisationen in vielen Dimensionen und Details von Land zu Land klar unterscheiden und sich keine klaren Muster aufzeigen lassen.

Während der europäische Vergleich dazu diene, mehr über die Ausgestaltung von Presse- und Medienräten zu erfahren, sollte mit der vertieften Untersuchung von vier Selbstregulierungsorganisationen die *zweite Fragestellung, wie sich die Implementierung bestimmter Strukturen und Prozesse erklären lässt und inwiefern diese eine Reaktion auf institutionelle Umweltanforderungen darstellen*, beantwortet werden.

Die formalen Strukturen und Prozesse sind geprägt von Anforderungen aus den institutionellen und technischen Umwelten von Presse- und Medienräten. Alle vier Selbstregulierungsorganisationen sind mit regulativen Zwängen, normativem Druck und Selbstverständlichkeitsannahmen konfrontiert. Nicht alle institutionellen Säulen spielen aber die gleiche Rolle für die Ausgestaltung der Organisation und nicht auf alle Anforderungen und Erwartungen aus der institutionellen Umwelt reagieren die vier Presseräte mit vollständiger Anpassung. Lediglich der *kulturell-kognitiven Säule* vermögen sich die Organisationen nicht zu entziehen. Unhinterfragte Selbstverständlichkeiten prägen die Presseräte genauso wie die bewusste Imitation von als erfolgreich und legitim wahrgenommenen Vorbildern in Phasen der Unsicherheit. Auf die *regulative* und die *normative Säule* dagegen reagieren die untersuchten Selbstregulierungsorganisationen mit verschiedensten Strategien. Zwar kommt es durchaus zu einer Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen gemäss regulativen Zwängen und normativem Druck. Doch werden Anforderungen auch abgelehnt und es wird aktiv auf die Umwelt Einfluss genommen, um Anforderungen zu verändern. Nicht aufzeigen liess sich hingegen die Verfolgung einer Vermeidungsstrategie. Im Falle der Presseräte in Deutschland, der Schweiz und Irland spielen zudem mit knappen finanziellen Ressourcen und dem steten Anstieg an Beschwerden – anders als in Grossbritannien – auch *technische Anforderungen* eine Rolle für strukturelle und prozedurale Anpassungen.

Die Resultate zeigen überaus deutlich, dass Presse- und Medienräte nicht von institutionellen Umweltanforderungen determiniert werden. Diese prägen die Organisationen zwar durchaus

und mehrere strukturelle und prozedurale Entscheidungen lassen sich auf Umwelteinflüsse zurückführen. Doch von der kulturell-kognitiven Säule abgesehen – Alternativen zu unhinterfragten Selbstverständlichkeiten sind schlicht undenkbar – verstehen es die vier Presseräte sehr wohl, strategisch mit Umweltanforderungen umzugehen und ihre Legitimität zu managen. Zu Anpassungen an Anforderungen aus den institutionellen Umwelten kommt es, wenn sich die Selbstregulierungsorganisationen diesen nicht entziehen können und wenn ihnen diese Anpassung Legitimität zu verschaffen verspricht. Die Ergebnisse lassen weiter auch keine deutlichen Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen den vier untersuchten Presseräten erkennen. Weder Gründe für Strukturen und Prozesse, noch perzipierte Umweltanforderungen und organisationale Reaktionen weisen eindeutige Muster auf. Auch die bei der Fallauswahl herbeigezogene Typologie von Hallin/Mancini (2004) hilft nicht weiter. Lediglich die Erkenntnis, dass die Presseräte in Grossbritannien und Irland über stärkeren Kontakt mit der Öffentlichkeit verfügen, könnte sich auf Unterschiede zwischen dem liberalen und dem demokratisch-korporatistischen Modell zurückführen lassen.

Aufgrund dieser Resultate lässt sich die *These, dass sich Presse- und Medienräte bei der Implementation formaler Strukturen und Prozesse an als besonders legitim und erfolgreich wahrgenommenen Vorbildern orientieren*, klar bestätigen. Insbesondere während der Gründung und bei allfälligen Neukonstituierungen, als Modellentscheide zu treffen waren, spielte der Blick auf andere Presseräte oder andere Selbstregulierungsorganisationen im eigenen Land eine wichtige Rolle. Der Deutsche Presserat orientierte sich bei der Gründung an seinem britischen Pendant; bei der Neukonstituierung half das Beispiel des Deutschen Werberates, gewisse Konflikte zwischen den Trägerverbänden zu überwinden. Der Verein der Schweizer Presse liess sich in den 1970er Jahren von mehreren europäischen Presseräten inspirieren. Bei der Neukonstituierung auf Anfang 2000 dienten der Deutsche Presserat und die britische PCC als Vorbild. Letztlich wurden Anleihen bei beiden Organisationen gemacht. Die PCC dagegen orientierte sich nicht an europäischen Schwesterorganisationen, sondern imitierte die als sehr erfolgreich wahrgenommene Advertising Standards Authority, die Selbstregulierungsorganisation der britischen Werbebranche. In Irland wiederum war Schweden mit seiner Kombination aus Presseombudsman und Presserat das grosse Vorbild, auch wenn es im Detail auch Unterschiede zwischen der schwedischen und der irischen Presseselbstregulierung gibt. Vorbilder, auch ausländische, sind also von grosser Bedeutung für die Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen. Wie es die Theorie vermuten liess, sind länderübergreifenden Isomorphieprozessen allerdings durch nationale Besonderheiten Grenzen gesetzt (siehe Kapitel 4.1.2). Modelle anderer Presseräte wurden jeweils an nationale Gegebenheiten und Bedürfnisse angepasst, sodass man heute – trotz der Vorbilder – auch von einem deutschen, einem schweizerischen und einem irischen Modell sprechen kann. Sind die Presseräte erst einmal etabliert, nimmt die Bedeutung von Vorbildern ab. Bei kleineren Reorganisationen etwa sind nur vereinzelt Imitationen festzustellen. Auch findet der Austausch mit anderen Presse- und Medienräten in Europa eher auf der inhaltlich-ethischen Ebene denn auf der Ebene von Strukturen und Prozessen statt.

Die These, dass Presse- und Medienräte nicht alle institutionellen Anforderungen erfüllen, und insbesondere regulativen Vorgaben entsprechen, während normativer Druck Vermeidungsstrategien hervorruft, lässt sich partiell erhärten. Die Grundannahme, dass sich die strategischen Reaktionen je nach institutioneller Säule unterscheiden, wird ganz klar bestätigt. Auch die erwartete Konformität mit der kulturell-kognitiven Säule tritt in den Resultaten deutlich zum Vorschein: Unhinterfragte Selbstverständlichkeiten und die Orientierung an Vorbildern in Situationen hoher Unsicherheit können bei allen vier Presseräten nachgewiesen werden. Klare Unterschiede im Umgang mit regulativen Zwängen und normativem Druck hingegen lassen sich nicht aufzeigen. Anders als erwartet, ist Duldung durch Befolgung (*acquiesce: comply*) nicht die wichtigste Strategie im Umgang mit regulativen Zwängen. Und normativer Druck löst entgegen den Erwartungen keine Vermeidungsstrategien (*avoid*), etwa in Form von Entkopplungen, aus. Vielmehr reagieren die untersuchten Selbstregulierungsorganisationen sowohl auf die regulative als auch auf die normative Säule von Institutionen mit einer Vielzahl an Strategien. Wie lässt sich dieses Resultat nun erklären? Schliesslich bleibt die Tatsache, auf deren Grundlage die These formuliert wurde, bestehen: Staat und Trägerverbände können eine Nichtbefolgung von Anforderungen sanktionieren, weshalb eine Anpassung naheliegen würde, während die Vieldeutigkeit und potenzielle Widersprüchlichkeit normativer Erwartungen einen grösseren Spielraum gewährt. Offenbar befinden sich die untersuchten Organisationen aber in einer weniger stark ausgeprägten Abhängigkeit von Trägerverbänden und Staat als vermutet. Bezüglich des Staates mag dies damit zu erklären sein, dass dieser wegen der historisch begründeten Pressefreiheit nicht ohne weiteres regulierend in die Presse eingreifen kann oder zumindest die drohende negative Berichterstattung scheut. Auch stellt der britische Fall – der Pressebranche wurde ein Ultimatum für die Gründung eines Presserates gestellt – nicht die Regel dar. Insofern lässt sich folgern, dass Presse- und Medienräte dann strukturelle und prozedurale Anpassungen vornehmen, wenn dies für die organisationale Legitimität unabdingbar ist und von der Organisation auch nicht als der Aufgabenerfüllung abträglich erachtet wird. Anderen Anforderungen hingegen wird mit offener Ablehnung oder Manipulation begegnet. Dass sich Vermeidungsstrategien nicht nachweisen lassen, dürfte hauptsächlich zwei Gründe haben. Einerseits steht „*escape*“ Presseräten als Strategie nicht zur Verfügung, da Ziele und Tätigkeiten der Organisation nicht einfach verändert werden können, um sich Anpassungsdruck zu entziehen. Andererseits scheint das Potenzial für „*concealment*“ und „*buffering*“ bei Organisationen wie Presseräten eher gering. Wie im Theorieteil vermerkt (siehe Kapitel 4.1.2) dürfte die Option einer Entkoppelung, die Organisationen erlaubt, Fassaden legitimer formaler Strukturen aufrechtzuerhalten und Vorstellungen von Rationalität in verschiedenen Umwelten gerecht zu werden, kleinen Organisationen nur in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch methodische Probleme die Nachweisbarkeit von Vermeidungsstrategien beeinflussen könnten.

Die letzte These, dass Presse- und Medienräte gewisse formale Strukturen und Prozesse aus symbolischen Gründen implementieren, um dadurch strukturelle und prozedurale Legitimität

zu erhalten, und nicht aufgrund deren Notwendigkeit für die Aufgabenerfüllung, lässt sich zumindest teilweise bestätigen. Allerdings muss die These als zu allgemein formuliert kritisiert werden, da der Umgang mit Umwelten insgesamt der Generierung von Legitimität dient. Auch dürfte sich die symbolische Anpassung an Umwelтанforderungen zur Legitimitätsgenerierung – wie die oben besprochenen Vermeidungsstrategien – nur schwer nachweisen lassen. Doch gerade anhand des in der These genannten Beispiels, der Zusammensetzung von Presseräten, lässt sich eine Anpassung von Strukturen und Prozessen aus rein legitimatorischen Gründen zeigen. Die Kooptierung bestimmter Gruppen in den Presserat trägt wie vermutet nicht nur zur Effizienz, sondern auch zur Legitimität der Organisation bei. Bei der britischen Press Complaints Commission und dem irischen Press Council diene die Beteiligung sogenannt unabhängiger Mitglieder (und die Erhöhung derer Anzahl) nicht allein der Berücksichtigung einer anderen als der journalistischen Perspektive, sondern auch dem Ansehen der Organisation. Aussagen der interviewten Experten verdeutlichen, dass diese Organisationen theoretisch auch ohne öffentliche Beteiligung funktionieren könnten. Ohne unabhängige Mitglieder und ohne unabhängigen Vorsitzenden würde den Presseräten aber die nötige öffentliche Akzeptanz fehlen: Die Wahrnehmung von Unabhängigkeit sei genauso wichtig wie die Unabhängigkeit selbst. Wie das Beispiel des Schweizer Presserates verdeutlicht, ist dieser positive Effekt für die Legitimität nicht auf die unabhängigen Mitglieder beschränkt. Die beiden Basis- und Trägerschaftserweiterungen dieser Organisation – also die Berücksichtigung von Journalisten aller Journalistenverbände im Presserat und im Stiftungsrat sowie die Beteiligung der Medienarbeitgeber im Stiftungsrat – stellten den Versuch dar, die Akzeptanz des Presserates in- und ausserhalb der Branche zu erhöhen. Insofern kann die These dahin gehend präzisiert werden, dass die Zusammensetzung von Trägerschaft und operationellem Presserat nicht lediglich einer effizienten Aufgabenerfüllung dient, sondern auch die Legitimität der Organisation steigern soll.

### **8.3      Ausblick**

Ziel der vorliegenden Studie war es, das Potenzial eines organisationalen Ansatzes der Medienregulierung unter Beweis zu stellen und durch die Anwendung der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie auf ausgewählte Selbstregulierungsorganisationen deren Umgang mit Umwelтанforderungen zu thematisieren. In dieser Arbeit wurden Presse- und Medienräte erstmals in ihrer Eigenschaft als Organisationen untersucht. Drei zentrale *Erkenntnisse* konnten dadurch gewonnen werden: Erstens gelang es aufzuzeigen, dass als erfolgreich und legitim wahrgenommene Organisationen als Vorbilder bei der Ausgestaltung von Strukturen und Prozessen von Presse- und Medienräten dienten. Länderübergreifender mimetischer Isomorphie sind indes durch nationale Besonderheiten Grenzen gesetzt. Zweitens machen die Resultate deutlich, dass für die organisationsinterne Ausgestaltung nicht allein Effizienzkriterien ausschlaggebend sind. Die Legitimität von Presse- und Medienräten, also ihr Ansehen und ihre Unterstützung in Öffentlichkeit und Politik, darf nicht vernachlässigt werden. Drittens konnte dargestellt werden, wie unterschiedlich diese

Selbstregulierungsorganisationen mit der regulativen, der normativen und der kulturell-kognitiven Säule ihrer institutionellen Umwelten umgehen. Während unhinterfragte Selbstverständlichkeiten zu einer unmittelbaren Anpassung von Strukturen und Prozessen führen, reagieren Presse- und Medienräte mit einer grossen Bandbreite von Strategien auf regulative Zwänge und normativen Druck. Von einer Umweltdeterminiertheit kann insofern nicht gesprochen werden. Vielmehr verstehen es die untersuchten Organisationen, ihre strukturelle und prozedurale Legitimität zu managen. Ein organisationaler Ansatz der Medienregulierung hilft zu verstehen, wie Regulierungsorganisationen ausgestaltet sind und welche Gründe es für ihre Strukturen und Prozesse gibt – und damit letztlich, wie ihre Strukturen und Prozesse das Zustandekommen und die Auswirkungen von Regulierung beeinflussen. Eine Auseinandersetzung mit Organisationen der Medienregulierung ist unabdingbar für ein Verständnis sowohl des Regulierungsprozesses als auch der Regulierungsergebnisse. Nur wenn nachvollzogen werden kann, wie die für Regulierung zuständigen Organisationen funktionieren und warum sie so funktionieren, lassen sich auch Fragen nach dem Erfolg von Regulierung adäquat beantworten. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass Analysen von (Regulierungs-)Organisationen einen hohen Aufwand mit sich bringen. In der Regel bedarf es aufwendiger empirischer Fallstudien, die auf Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews basieren, um den Umgang von Organisationen mit ihren Umwelten rekonstruieren zu können. Und Analysen des Umwelteinflusses auf Organisationen gestalten sich überaus anspruchsvoll, da für solche auch eine Messung von Umweltfaktoren notwendig ist.

Nichtsdestotrotz vermag ein organisationaler Ansatz der Medienregulierung für *künftige Forschung* eine Reihe interessanter Impulse zu geben. Denn ein solcher Ansatz ist selbstverständlich nicht auf Presse- und Medienräte und deren Umgang mit Umweltanforderungen beschränkt.

Zum einen können *Regulierungsorganisationen im Mediensektor* betrachtet werden: Analog zur hier durchgeführten Untersuchung bietet sich auch eine *Analyse des Umgangs staatlicher Regulierungsbehörden im Rundfunk- und Telekommunikationssektor mit Umweltanforderungen* an. Im Gegensatz zu Presse- und Medienräten handelt es sich bei diesen um grössere Organisationen, die sich in stärkerer Abhängigkeit von der Regierung befinden dürften. Insofern wäre interessant herauszufinden, ob „Agencies“ dieselbe Freiheit im Umgang mit regulativen Zwängen besitzen wie Presseräte und ob auch Vermeidungsstrategien wie „concealment“ und „buffering“ nachgewiesen werden können. Anstelle einer Untersuchung organisationaler Reaktionen, können auch *Prozesse der Isomorphie auf der Ebene organisationaler Felder* betrachtet werden. Ob nun Selbstregulierungsorganisationen oder staatliche Regulierungsbehörden: Eine Analyse der Diffusion bestimmter Organisationsformen sowie bestimmter Strukturen und Prozesse über Politikfelder und Landesgrenzen hinweg würde Einblicke in die Entstehung von Regulierungsorganisationen erlauben. Derartige Untersuchungen wären zudem anschlussfähig an die Policy-Diffusionsforschung. Schliesslich bietet sich aus publizistik- und kommunikationswissenschaftlicher Perspektive

ein weiterer Forschungsgegenstand an: Die *Kommunikation von Regulierungsorganisationen* im Sinne eines Legitimitätsmanagements. In der Forschung zur politischen Kommunikation wurden Regulierungsorganisationen (und insbesondere Regulierungsbehörden als neue Akteure in der Politik) bisher nicht berücksichtigt. Folglich wäre es lohnenswert zu untersuchen, inwiefern die externe Kommunikation dem Umgang mit Umweltanforderungen dient.

Zum anderen können mit einem organisationalen Ansatz der Medienregulierung nicht nur Regulierungsorganisationen, sondern auch *Medienorganisationen* analysiert werden. Staatliche Regulierung und Selbstregulierung können als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen gefasst werden (siehe Kapitel 4.2.2). Eine Analyse des Verhältnisses zwischen Regulierung (als Umwelt von Medienorganisationen) und Massenmedien (als Medienorganisationen) verspricht interessante Einsichten: Wie gehen Medienorganisationen mit Regulierung um und welche Auswirkungen hat Regulierung auf Medienorganisationen? Medienregulierung knüpft zumeist an Medienorganisationen an. Deshalb wäre es von Bedeutung, mehr über den Umgang von Medienorganisationen mit regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Aspekten von Medienregulierung in Erfahrung zu bringen.

Aber auch für die „praktische“ *Medienpolitik* sind die Erkenntnisse eines organisationalen Ansatzes der Medienregulierung von Relevanz. Die Reflexion über Regulierungsorganisationen zeigt auf, welchen Stellenwert institutionelle Umwelten für organisationale Strukturen und Prozesse besitzen und inwiefern das Streben nach Legitimität sich mit einer (effizienten) Aufgabenerfüllung vereinbaren lässt. Zu verstehen, wie etwa die in dieser Arbeit analysierten Presse- und Medienräte mit Umweltanforderungen umgehen und über welche Legitimitätsstrategien sie verfügen, eröffnet staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Akteuren ein grösseres Potenzial zur erfolgreichen Formulierung von Anforderungen an diese Selbstregulierungsorganisationen. Gleichzeitig bildet ein besseres Verständnis der Ausgestaltung und Funktionsweise von Presse- und Medienräten das Fundament für die Erarbeitung von Reformvorschlägen. Erst wenn wir mehr über Presse- und Medienräte und die Gründe für implementierte Strukturen und Prozesse wissen, können wir auch Ideen ausarbeiten, wie sich (normative) Regulierungsziele besser verwirklichen lassen.

Mit vorliegender Arbeit wurde indes nicht das Ziel verfolgt, Vorschläge für das bessere Funktionieren von Presse- und Medienräten oder entsprechende Erfolgskriterien zu erarbeiten. Vielmehr sollte durch die Erarbeitung eines organisationalen Ansatzes der Medienregulierung und eine empirische Untersuchung ausgewählter Selbstregulierungsorganisationen ein Beitrag zum Verständnis von Medienregulierung geleistet und der Blick auf bisher vernachlässigte Aspekte gelenkt werden. Beide Perspektiven dieses organisationalen Ansatzes – die Thematisierung des Organisationsaspektes von Medienregulierung wie die Fassung von Medienregulierung als Umwelt von Organisationen – vermögen den Forschungsbereich der Medienpolitik um neue Facetten zu bereichern.



## Bibliografie

Alle Links wurden überprüft am 04. August 2008.

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael (2006): *Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme*. Wiesbaden.
- Aldrich, Howard E./Fiol, C. Marlene (1994): Fools Rush in? The Institutional Context of Industry Creation. In: *The Academy of Management Review*, Jg. 19, Nr. 4, S. 645-670.
- Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang (1995): Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung*. Opladen, S. 17-140.
- Appelquist-Schmidlechner, Kaija (2001): Selbstkontrolle der Medien im Prozess der Qualitätssicherung. In: Fabris, Hans Heinz/Rest, Franz (Hrsg.): *Qualität als Gewinn. Salzburger Beiträge zur Qualitätsforschung im Journalismus*. Innsbruck/Wien/München/Bozen, S. 169-179.
- Appelqvist-Schmidlechner, Kaija (1996): Selbstkontrolle der Medien im Prozess der Qualitätssicherung im Journalismus. Mit einem Vergleich des österreichischen und finnischen Presserates. Diplomarbeit. Salzburg: Paris-Lodron-Universität.
- Ashforth, Blake E./Gibbs, Barrie W. (1990): The Double-Edge of Organizational Legitimation. In: *Organization Science*, Jg. 1, Nr. 2, S. 177-194.
- Aslama, Minna/Hellman, Heikki/Sauri, Tuomo (2004): Does Market-Entry Regulation Matter? Competition in Television Broadcasting and Programme Diversity in Finland, 1993-2002. In: *Gazette*, Jg. 66, Nr. 2, S. 113-132.
- Atkinson, Paul/Coffey, Amanda (2004): Analysing Documentary Realities. In: Silverman, David (Hrsg.): *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 56-75.
- Atteslander, Peter (1975): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 4., erweiterte Auflage. Berlin/New York.
- Atteslander, Peter (2006): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 11., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin.
- Ayres, Ian/Braithwaite, John (1992): *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York/Oxford.
- Balčytienė, Aukšė (2006): *Mass Media in Lithuania: Changes, Development and Journalism Culture*. Berlin.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford/New York.
- Baldwin, Robert/Scott, Colin/Hood, Christopher (1998): Introduction. In: Baldwin, Robert/Colin, Scott/Hood, Christopher (Hrsg.): *A Reader on Regulation*. Oxford, S. 1-55.
- Barker, Ian/Evans, Lewis (2007): Review of the New Zealand Press Council. Auf: [http://www.presscouncil.org.nz/articles/press\\_council\\_review.pdf](http://www.presscouncil.org.nz/articles/press_council_review.pdf).
- Barley, Stephen R./Tolbert, Pamela S. (1997): Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. In: *Organization Studies*, Jg. 18, Nr. 1, S. 93-117.
- Bartle, Ian/Vass, Peter (2007): Self-Regulation within the Regulatory State: Towards a new Regulatory Paradigm? In: *Public Administration*, Jg. 85, Nr. 4, S. 885-905.
- Baum, Achim (2005): Lernprozess und Interessenkonflikt. Die freiwillige Selbstkontrolle der Presse dient der ganzen Gesellschaft. In: Baum, Achim/Langenbucher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hrsg.): *Handbuch Medienselbstkontrolle*. Wiesbaden, S. 112-124.
- Bauftragter der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (2000): Selbstkontrolle im Medienbereich in der Bundesrepublik Deutschland. In: Ukrow, Jörg (Hrsg.): *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*. München/Berlin, S. 141-204.
- Becker-Ritterspach, Florian A.A./Becker-Ritterspach, Jutta C.E. (2006a): Isomorphie und Entkoppelung im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, S. 102-117.
- Becker-Ritterspach, Jutta C.E./Becker-Ritterspach, Florian A.A. (2006b): Organisationales Feld und Gesellschaftlicher Sektor im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, S. 118-136.

- Becker, Gary S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. In: *Quarterly Journal of Economics*, Jg. 98, Nr. 3, S. 371-400.
- Beckert, Jens (1999): Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. In: *Organization Studies*, Jg. 20, Nr. 5, S. 777-799.
- Benz, Angelika (1995): Regulierung, Deregulierung und Reregulierung – Staatsentlastung? In: Beck, Joachim (Hrsg.): *Arbeitender Staat. Studien zur Regulierung und Verwaltung*. Klaus König zum sechzigsten Geburtstag. Baden-Baden, S. 45-73.
- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Arthur (2005): Governance in Mehrebenensystemen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, S. 95-120.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, S. 9-25.
- Berger, Arthur Asa (2000): *Media and Communication Research Methods. An Introduction to Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1967): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York.
- Bermes, Jürgen (1991): *Der Streit um die Presse-Selbstkontrolle: Der Deutsche Presserat. Eine Untersuchung zur Arbeit und Reform des Selbstkontrollorgans der bundesdeutschen Presse*. Baden-Baden.
- Bernier, Ivan (2004): Content regulation in the audio-visual sector and the WTO. In: Geradin, Damien/Luff, David (Hrsg.): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*. Cambridge, S. 215-242.
- Bernstein, Marver H. (1955): *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton, NJ.
- Bertrand, Claude-Jean (1977): Press Councils: An Evaluation. In: *Gazette*, Jg. 23, Nr. 4, S. 217-229.
- Bertrand, Claude-Jean (1978): Press Councils around the World: Unraveling a definitional Dilemma. In: *Journalism Quarterly*, Jg. 55, Nr. 2, S. 241-250.
- Bertrand, Claude-Jean (1990): Media Accountability: The Case for Press Councils. In: *Intermedia*, Jg. 18, Nr. 6, S. 10-14.
- Bertrand, Claude-Jean (2000): *Media Ethics & Accountability Systems*. New Brunswick/London.
- Bertrand, Claude-Jean (2003): Press Councils. In: Bertrand, Claude-Jean (Hrsg.): *An Arsenal for Democracy. Media Accountability Systems*. Cresskill, NJ, S. 109-136.
- Betzel, Marcel (2005): Media System of the Netherlands. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Netherlands.pdf>.
- Black, Julia (1996): Constitutionalising Self-regulation. In: *The Modern Law Review*, Jg. 59, Nr. 1, S. 24-55.
- Black, Julia (2001): Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World. In: *Current Legal Problems*, Jg. 54, S. 103-146.
- Black, Julia (2002): Critical Reflections on Regulation. London Auf: <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf>.
- Blom-Cooper, Louis (1991): The Last Days of the Press Council. In: *British Journalism Review*, Jg. 2, Nr. 3, S. 34-39.
- Blum, Roger (1993): Der Presserat des Schweizer Verbandes der Journalistinnen und Journalisten. In: Schanne, Michael/Schulz, Peter (Hrsg.): *Journalismus in der Schweiz. Fakten, Überlegungen, Möglichkeiten*. Aarau, S. 105-130.
- Blum, Roger (1999): Fremd- oder Selbstkontrolle der Schweizer Medien? Eine medienpolitische Standortbestimmung. Referat an der Jahrespressekonferenz des Presserates, 24.09.1999, Zürich.
- Blumler, Jay G./McLeod, Jack M./Rosengren, Karl Erik (1992): An Introduction to Comparative Communication Research. In: Blumler, Jay G./McLeod, Jack M./Rosengren, Karl Erik (Hrsg.): *Comparatively Speaking: Communication and Culture across Space and Time*. Newbury Park/London/New Delhi, S. 3-18.
- Boddewyn, Jean J. (1988): *Advertising Self-Regulation and Outside Participation. A Multinational Comparison*. New York/Westport/London.

- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002a): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 33-70.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002b): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 7-29.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2004): ExpertInnen-Interviews: Konzepte, Gesprächsführung, Auswertung. In: Medien Journal, Nr. 2, S. 11-26.
- Böllhoff, Dominik (2002): Regulierungskapazität durch flexible interne Organisationsgestaltung – Ein Britisch-Deutscher Vergleich von Regulierungsbehörden in der Telekommunikation. In: Budäus, Dieter/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz, S. 177-194.
- Borowsky, Peter/Vogel, Barbara/Wunder, Heide (1989): Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen.
- Börzel, Tanja A. (2005): European Governance – nicht neu, aber anders. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 72-94.
- Botzem, Sebastian (2002): Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung. Berlin.
- Bouckaert, Geert/Peters, Guy B. (2004): What is available and what is missing in the study of quangos? In: Pollitt, Christopher/Talbot, Colin (Hrsg.): Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation. London/New York, S. 22-49.
- Bradley, H.J. (1972): Enquiry on Press Councils, 1971-72. In: I.F.J. Information, Jg. 22, S. 3-6.
- Braithwaite, John (2000): The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. In: British Journal of Criminology, Jg. 40, Nr. 2, S. 222-238.
- Brants, Kees/De Bens, Els (2000): The Status of TV Broadcasting in Europe. In: Wieten, Jan/Murdock, Graham/Dahlgren, Peter (Hrsg.): Television Across Europe. A Comparative Introduction. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 7-22.
- Bröhmer, Jürgen/Ukrow, Jörg (2000): Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa. Eine rechtsvergleichende Untersuchung. In: Ukrow, Jörg (Hrsg.): Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa. München/Berlin, S. 205-345.
- Brunnengräber, Achim/Dietz, Kristina/Hirschl, Bernd/Walk, Heike (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Berlin. Auf: <http://www.ioew.de/home/downloaddateien/DP6404.pdf>.
- Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester et al.
- Budäus, Dieter (1998): Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben – Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. Baden-Baden, S. 12-36.
- Bundschuh, Anja (1998/99): Fernsehen und Jugendschutz in Europa. Eine Politikfeldanalyse zum Verhältnis von staatlicher Regulierung und Selbstkontrolle. Baden-Baden.
- Buttigieg, Eugene (2005): Media System of Malta. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Malta.pdf>.
- Campbell, Angela J. (1999): Self-Regulation and the Media. In: Federal Communication Law Journal, Jg. 51, Nr. 3, S. 711-772.
- Carney, Michael/Gedajlovic, Eric (2002): The Co-Evolution of Institutional Environments and Organizational Strategies: The Rise of Family Business Groups in the ASEAN Region. In: Organization Studies, Jg. 23, Nr. 1, S. 1-29.
- Cerny, Philip G. (1991): The Limits of Deregulation: Transnational Interpenetration and Policy Change. In: European Journal of Political Research, Jg. 19, Nr. 2/3, S. 173-196.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per (2006): Agencification and Regulatory Reforms. In: Christensen, Tom/Lægreid, Per (Hrsg.): Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State. Cheltenham/Northampton, MA, S. 8-49.
- Christophorou, Christophoros (2005a): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Cyprus. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Cyprus2.pdf>.

- Christophorou, Christophoros (2005b): Media System of Cyprus. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Cyprus.pdf>.
- Cloonan, Martin (1998): Privacy and Media Intrusion in a Democratic Society: Britain and the Calcutt reports. In: Democratization, Jg. 5, Nr. 2, S. 62-84.
- Collins, Richard/Murroni, Christina (1996): New Media, New Policies. Media and Communications Strategies for the Future. Cambridge.
- Cornforth, Chris (2005): Conclusion. Contextualising and Managing the Paradoxes of Governance. In: Cornforth, Chris (Hrsg.): The Governance of Public and Non-Profit Organisations. What do Boards do? London/New York, S. 237-253.
- Cornu, Daniel (2000): La régulation interne des médias se renforce. In: MediaLex, Jg. 5, Nr. 3, S. 123-127.
- Cuilenburg, Jan van/McQuail, Denis (2003): Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm. In: European Journal of Communication, Jg. 18, Nr. 2, S. 181-207.
- Cullen, Frank (2008): The Process to Launch the Press Council of Ireland.
- Czada, Roland (1998): Privatisierungspolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. 5. Auflage. München, S. 617-623.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne (2003): Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (Hrsg.): Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen, S. 13-34.
- D'Aunno, Thomas/Sutton, Robert I./Price, Richard. H. (1991): Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A Study of Drug Abuse Treatment Units. In: Academy of Management Journal, Jg. 34, Nr. 3, S. 636-661.
- Dahlgren, Peter (2000): Key Trends in European Television. In: Wieten, Jan/Murdock, Graham/Dahlgren, Peter (Hrsg.): Television Across Europe. A Comparative Introduction. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 23-34.
- Deacon, David/Pickering, Michael/Golding, Peter/Murdock, Graham (1999): Researching Communications. A practical Guide to Methods in Media and Cultural Analysis. London/Sydney/Auckland.
- DeMarzo, Peter M./Fishman, Michael J./Hagerty, Kathleen M. (2005): Self-Regulation and Government Oversight. In: Review of Economic Studies, Jg. 72, Nr. 3, S. 687-706.
- Desgranges, Ilka/Wassink, Ella (2005): Der Deutsche Presserat. In: Baum, Achim/Langenbucher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hrsg.): Handbuch Medienselbstkontrolle. Wiesbaden, S. 79-88.
- Dewall, Gustaf von (1997): Press Ethics: Regulation and Editorial Practice. Düsseldorf.
- Dietrich, Nicole (2002): Der Deutsche Presserat: Eine Untersuchung aus rechtlicher Sicht. Baden-Baden.
- DiMaggio, Paul J. (1988): Interest and Agency in Institutional Theory. In: Zucker, Lynne G. (Hrsg.): Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment. Cambridge, MA, S. 3-21.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991a): Introduction. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 1-38.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991b): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 63-82 (zuerst in: American Sociological Review, 1983, Jg. 48, Nr. 2, 147-160).
- Dobbin, Frank (1994): Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age. Cambridge.
- Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden.
- Donges, Patrick (2006): Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, Jg. 54, Nr. 4, S. 563-578.
- Donges, Patrick (2007a): Governance und Steuerung – zwei Theorieansätze im Vergleich. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 67-84.
- Donges, Patrick (2007b): Medienpolitik und Media Governance. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 7-23.
- Dovifat, Emil (1959): The German Press Council: To Guard the Freedom of the Press is its Essence and Purpose. In: International Communication Gazette, Jg. 5, S. 117-122.

- Dowling, John/Pfeffer, Jeffrey (1975): Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. In: *The Pacific Sociological Review*, Jg. 18, Nr. 1, S. 122-136.
- Doyle, Gillian (2002): *Understanding Media Economics*. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Dyson, Kenneth/Humphreys, Peter (1989): Deregulating Broadcasting. The West European Experience. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 17, Nr. 2, S. 137-154.
- Eberlein, Burkard/Grande, Edgar (2005): Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 12, Nr. 1, S. 89-112.
- Edelman, Lauren B./Suchman, Mark C. (1997): The Legal Environments of Organizations. In: *Annual Review of Sociology*, Jg. 23, S. 479-515.
- Eisermann, Jessica (1997): Medienselbstkontrolle. Ein organisationsanalytischer Vergleich des Deutschen Presserates und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen. In: Weßler, Hartmut/Matzen, Christiane/Jarren, Otfried/Hasebrink, Uwe (Hrsg.): *Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Dieter Roß zum 60. Geburtstag. Opladen, S. 237-250.
- Eisermann, Jessica (2001): *Mediengewalt. Die gesellschaftliche Kontrolle von Gewaltdarstellungen im Fernsehen*. Wiesbaden.
- Eisner, Marc Allen (2000): *Regulatory Politics in Transition*. 2. Auflage. Baltimore/London.
- Eisner, Marc Allen/Worsham, Jeff/Ringquist, Evan (1996): Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Jg. 9, Nr. 4, S. 407-428.
- Europäisches Medieninstitut (EMI) (2004): Die Information der Bürger in der EU: Pflichten der Medien und der Institutionen im Hinblick auf das Recht des Bürgers auf umfassende und objektive Information. Abschlussbericht. Auf: <http://www.epra.org/content/english/press/papers/Die%20Information%20der%20B%FCrger%20in%20der%20EU%20FINAL.pdf>.
- Evers, Huub (2000): Codes of Ethics. In: Pattyn, Bart (Hrsg.): *Media Ethics. Opening Social Dialogue*. Leuven, S. 255-281.
- Fama, Eugene F./Jensen, Michael C. (1983): Separation of Ownership and Control. In: *Journal of Law & Economics*, Jg. 26, Nr. 2, S. 301-325.
- Feintuck, Mike (1999): *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh.
- Finckh, Andreas (1998): *Regulierte Selbstregulierung im Dualen System: Die Verpackungsordnung als Instrument staatlicher Steuerung*. Baden-Baden.
- Fischer, Heinz-Dietrich (1976): Press Councils throughout the World: An empirical Approach. In: Fischer, Heinz-Dietrich/Merrill, John Calhoun (Hrsg.): *International and Intercultural Communication*. 2., revised and enlarged Auflage. New York, S. 161-174.
- Fischer, Heinz-Dietrich (1978): Komparative Status- und Funktionsanalyse nationaler „Presseräte“ in weltweiter Perspektive. Eine Dokumentation und Interpretation der Befunde. In: Bundesregierung, Presse- und Informationsamt der (Hrsg.): *Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1974-1978). Eine Übersicht über wichtige Ergebnisse*. Bonn, S. 419-429.
- Fischer, Heinz-Dietrich/Breuer, Klaus Detlef R./Wolter, Hans-Wolfgang (1976): *Die Presseräte der Welt. Struktur, Finanzbasis und Spruchpraxis von Medien-Selbstkontrollenrichtungen im internationalen Vergleich*. Bonn-Bad Godesberg.
- Fontana, Andrea/Frey, James H. (2000): The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): *Handbook of Qualitative Research*. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 645-672.
- Forster, Nick (1994): The Analysis of Company Documentation. In: Cassell, Catherine/Symon, Gillian (Hrsg.): *Qualitative Methods in Organizational Research. A Practical Guide*. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 147-166.
- Francis, John G. (1993): *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Cambridge, MA/Oxford.
- Freedman, Des (2008): *The Politics of Media Policy*. Cambridge/Malden.
- Friedland, Roger/Alford, Robert R. (1991): Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 232-263.
- Frost, Chris (2000): *Media Ethics and Self-Regulation*. Harlow.



- Frost, Chris (2004): The Press Complaints Commission: A Study of Ten Years of Adjudications on Press Complaints. In: *Journalism Studies*, Jg. 5, Nr. 1, S. 101-114.
- Geradin, Damien/Kerf, Michel (2004): Levelling the playing field: is the WTO adequately equipped to prevent anti-competitive practices in telecommunications? In: Geradin, Damien/Luff, David (Hrsg.): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*. Cambridge, S. 130-162.
- Gerson, Kathleen/Horowitz, Ruth (2002): Observation and Interviewing: Options and choices in qualitative research. In: May, Tim (Hrsg.): *Qualitative Research in Action*. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 199-224.
- Giddens, Anthony (1986): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge.
- Gilardi, Fabrizio (2002): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Insights from Rational Choice Institutionalism. In: *Swiss Political Science Review*, Jg. 8, Nr. 1, S. 96-102.
- Gilardi, Fabrizio (2004): Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms. In: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. Cheltenham/Northampton, MA, S. 67-89.
- Gilardi, Fabrizio (2005a): The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. In: *Swiss Political Science Review*, Jg. 11, Nr. 4, S. 139-167.
- Gilardi, Fabrizio (2005b): The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nr. 598, S. 84-101.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden.
- Gooderham, Paul N./Nordhaug, Odd/Ringdal, Kristen (1999): Institutional and Rational Determinants of Organizational Practices: Human Resource Management in European Firms. In: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 44, Nr. 3, S. 507-531.
- Goodrick, Elizabeth/Salancik, Gerald R. (1996): Organizational Discretion in Responding to Institutional Practices: Hospitals and Cesarean Births. In: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 41, Nr. 1, S. 1-28.
- Goodstein, Jerry D. (1994): Institutional Pressures and Strategic Responsiveness: Employer Involvement in Work-Family Issues. In: *The Academy of Management Journal*, Jg. 37, Nr. 2, S. 350-382.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen.
- Gottwald, Franzisca/Kaltenbrunner, Andy/Karmasin, Matthias (2006): *Medienseלבstregulierung zwischen Ökonomie und Ethik. Erfolgsfaktoren für ein österreichisches Modell*. Wien/Münster.
- Gottzmann, Nicole (2005): *Möglichkeiten und Grenzen der freiwilligen Selbstkontrolle in der Presse und der Werbung. Der Deutsche Presserat und der Deutsche Werberat*. München.
- Grainger, Gareth (1999): Broadcasting, Co-Regulation and the Public Good. Spry Memorial Lecture. 28. Oktober 1999. Auf: <http://www.com.umontreal.ca/spry/spry-gg-lec.html>.
- Grande, Edgar (1998): Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*. Baden-Baden, S. 37-56.
- Grande, Edgar (2007): Staatlichkeit im Wandel – Der Regulierungsstaat im europäischen Mehrebenensystem. In: Jarren, Otfried/Lachenmeier, Dominik/Steiner, Adrian (Hrsg.): *Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung*. Baden-Baden, S. 265-285.
- Greer, Alan/Hoggett, Paul/Maile, Stella (2005): Are Quasi-Governmental Organisations Effective and Accountable? In: Cornforth, Chris (Hrsg.): *The Governance of Public and Non-Profit Organisations. What do Boards do?* London/New York, S. 40-56.
- Grévisse, Benoît (2003): Codes of Media Ethics. An International Comparative Approach. In: Bertrand, Claude-Jean (Hrsg.): *An Arsenal for Democracy. Media Accountability Systems*. Cresskill, NJ, S. 63-77.
- Grimm, Dieter (1996): Staatsaufgaben – Eine Bilanz. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Frankfurt a.M., S. 771-785.
- Gunningham, Neil/Rees, Joseph (1997): Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. In: *Law & Policy*, Jg. 19, Nr. 4, S. 363-414.
- Gupta, Anil K./Lad, Lawrence J. (1983): Industry Self-Regulation: An Economic, Organizational, and Political Analysis. In: *Academy of Management Review*, Jg. 8, Nr. 3, S. 416-425.

- Gusy, Christoph (1998): Privatisierung als Herausforderung an Rechtspolitik und Rechtsdogmatik. Ein Tagungsbericht. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. Baden-Baden, S. 330-351.
- Hägg, P. Göran T. (1997): Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective. In: *European Journal of Law and Economics*, Jg. 4, S. 337-370.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, Jg. 44, Nr. 5, S. 936-957.
- Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo (2004): *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge/New York.
- Hancher, Leigh/Moran, Michael (1989a): Introduction: Regulation and Deregulation. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 17, Nr. 2, S. 129-136.
- Hancher, Leigh/Moran, Michael (1989b): Organizing Regulatory Space. In: Hancher, Leigh/Moran, Michael (Hrsg.): *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*. Oxford, S. 271-299.
- Hanf, Kenneth (1989): Deregulation as Regulatory Form. The Case of Environmental Policy in the Netherlands. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 17, Nr. 2, S. 193-207.
- Hannan, Michael T./Freeman, John (1977): The Population Ecology of Organizations. In: *The American Journal of Sociology*, Jg. 82, Nr. 5, S. 929-964.
- Hans-Bredow-Institut/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) (2006): Studie über Co-Regulierungsmassnahmen im Medienbereich. Endbericht. Studie für die Europäische Kommission. Auf: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final\\_rep\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_de.pdf).
- Harro-Loint, Halliki/Balčytienė, Auksė (2005): Media Accountability Systems – An Ecological Viewpoint. In: Bærug, Richard (Hrsg.): *The Baltic Media World*. Riga.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2005): *Neo-Institutionalismus*. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Bielefeld.
- Heinrich, Jürgen (2001): *Medienökonomie*. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt. 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- Hellmann, Kai-Uwe (2006): Organisationslegitimität im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, S. 75-88.
- Héritier, Adrienne (2001): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? Auf: [http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf\\_dat/2001\\_14.pdf](http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/2001_14.pdf).
- Herman, Edward S./McChesney, Robert W. (1997): *The Global Media. The New Missionaries of Corporate Capitalism*. London/Washington.
- Herzog, Anja (2005): Lithuania. In: Baldi, Paolo (Hrsg.): *Broadcasting and Citizens. Viewers' Participation and Media Accountability in Europe*.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Systematisierung und Entwicklungsperspektiven. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.): *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*. Baden-Baden, S. 261-336.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*. Grundfragen. Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates*. Frankfurt a.M.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2000): *Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien*. Baden-Baden.
- Holoubek, Michael (1999): Die Organisationsstruktur der Regulierung audiovisueller Medien – Typologie und Entwicklungstendenzen. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Jg. 43, Nr. 10, S. 665-672.
- Holstein, James A./Gubrium, Jaber F. (2004): The Active Interview. In: Silverman, David (Hrsg.): *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 140-161.
- Hopf, Christel (1995): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Keupp, Heiner/Rosenstiel, Lutz von/Wolff, Stephan (Hrsg.): *Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. Weinheim, S. 177-182.
- Hopf, Christel (2004): Qualitative Interviews – ein Überblick. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg, S. 349-360.

- Horwitz, Robert Britt (1989): *The Irony of the Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York/Oxford.
- Humphreys, Peter (1996): *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester/New York.
- Immergut, Ellen M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics & Society*, Jg. 26, Nr. 1, S. 5-34.
- International Press Institute (IPI) (1966): *Press Councils and Press Codes*. 4. Auflage. Zürich.
- Jänecke, Walther (o.J.): *Ursprünge und Aufgaben eines Presserates. Feststellungen zur Gründung des Deutschen Presserates*.
- Jarren, Otfried (2003): Institutionelle Rahmenbedingungen und Organisationen der öffentlichen Kommunikation. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden, S. 13-27.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Jürgens, Uwe (2001): *Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service*. Baden-Baden/Hamburg.
- Jarren, Otfried/Weber, Rolf H./Donges, Patrick/Dörr, Bianka/Künzler, Matthias/Puppis, Manuel (2002): *Rundfunkregulierung. Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Zürich.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 143-163.
- Jepperson, Ronald L./Meyer, John W. (1991): The Public Order and the Construction of Formal Organizations. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 204-231.
- Jones, J. Clement (1980): *Mass Media Codes of Ethics and Councils. A comparative international Study on professional Standards*. Paris.
- Jongen, François/Voorhoof, Dirk/Braeckman, Ann (2005): *Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Belgium*. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Belgium2.pdf>.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (2004): The Politics of Regulation in the Age of Governance. In: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. Cheltenham/Northampton, MA, S. 1-28.
- Jordana, Jacint/Sancho, David (2004): Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State. In: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*. Cheltenham/Northampton, MA, S. 296-319.
- Karmasin, Matthias (2006): Die Medialisierung der Medienpolitik: Organisation der Selbstorganisation. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 35, Nr. 4, S. 379-389.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1996): Diskurse über Staatsaufgaben. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Frankfurt a.M., S. 15-41.
- Kay, John/Vickers, John (1990): Regulatory Reform: An Appraisal. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London/New York, S. 223-251.
- Kelle, Udo/Kluge, Susanne (1999): *Vom Einzelfall zum Typus*. Opladen.
- Kersbergen, Kees van/Waarden, Frans van (2004): „Governance“ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 43, Nr. 2, S. 143-171.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter (2003): *Organisation*. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart.
- Kieser, Alfred/Woywode, Michael (2002): Evolutionstheoretische Ansätze. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorie*. 5., unveränderte Auflage. Stuttgart, S. 253-285.
- King, Andrew A./Lenox, Michael J. (2000): Industry Self-Regulation without Sanctions: The Chemical Industry's Responsible Care Program. In: *The Academy of Management Journal*, Jg. 43, Nr. 4, S. 698-716.
- King, Nigel (1994): The Qualitative Research Interview. In: Cassell, Catherine/Symon, Gillian (Hrsg.): *Qualitative Methods in Organizational Research. A Practical Guide*. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 14-36.
- Klatetzki, Thomas (2006): Der Stellenwert des Begriffs „Kognition“ im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, S. 48-61.



- Kleinsteuber, Hans J. (1993): Mediensysteme in vergleichender Perspektive. Zur Anwendung komparativer Ansätze in der Medienwissenschaft: Probleme und Beispiele. In: Rundfunk und Fernsehen, Jg. 41, Nr. 3, S. 317-338.
- Kleinsteuber, Hans J. (2002): Mediensysteme im internationalen Vergleich: Ein Überblick. In: Hafez, Kai (Hrsg.): Die Zukunft der internationalen Kommunikationswissenschaft in Deutschland. Hamburg, S. 39-58.
- Kleinsteuber, Hans J. (2007): Rundfunkaufsicht zwischen Regulierung und Governance. Zur Rolle von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 43-66.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2003): Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.
- Knoblauch, Hubert (2005): Wissenssoziologie. Konstanz.
- Koelble, Thomas A. (1995): The New Institutionalism in Political Science and Sociology. In: Comparative Politics, Jg. 27, Nr. 2, S. 231-243.
- König, Klaus/Benz, Angelika (1997): Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung. In: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden, S. 13-79.
- Kooiman, Jan (2003): Governing as Governance. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Kooiman, Jan (2005): Governing as Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 149-172.
- Kuckartz, Udo (2007): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Künzler, Matthias (2008): Leitbilder und Deutungsmuster der Liberalisierung des Fernsehen und Radios in der Schweiz, in Österreich und Irland. Eine komparative Analyse als Beitrag zur ideenorientierten Erforschung von Medienregulierung. Zürich.
- Künzler, Matthias/Hribal, Lucie/Jarren, Otfried (2005): Mediensysteme – Medienorganisationen. In: Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried/Siegert, Gabriele (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Bern/Stuttgart/Wien, S. 179-202.
- Kvale, Steinar (1996): InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Laitila, Tiina (1995a): Codes of Ethics in Europe. In: Nordenstreng, Kaarle (Hrsg.): Reports on Media Ethics in Europe. Tampere, S. 23-79.
- Laitila, Tiina (1995b): Journalistic Codes of Ethics in Europe. In: European Journal of Communication, Jg. 10, Nr. 4, S. 527-544.
- Lamnek, Siegfried (2002): Qualitative Interviews. In: König, Eckard/Zedler, Peter (Hrsg.): Qualitative Forschung. Grundlagen und Methoden. 2. völlig überarb. Auflage. Weinheim/Basel, S. 157-193.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Weinheim/Basel.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, S. 17-44.
- Latzer, Michael (1997): Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk. Opladen.
- Latzer, Michael/Just, Natascha/Saurwein, Florian/Slominski, Peter (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Winkler, Jürgen R. (2002): Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 41-79.
- Lawrence, Thomas B. (1999): Institutional Strategy. In: Journal of Management, Jg. 25, Nr. 2, S. 161-187.
- Lenox, Michael J./Nash, Jennifer (2003): Industry self-regulation and adverse selection: a comparison across four trade association programs. In: Business Strategy and the Environment, Jg. 12, Nr. 6, S. 343-356.
- Leonardi, Danilo A. (2004a): Self-regulation and the broadcast media: availability of mechanisms for self-regulation in the broadcasting sector in countries of the EU. Oxford. Auf: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/selfregulation/iapcoda/0405-broadcast-report-dl.pdf>.
- Leonardi, Danilo A. (2004b): Self-regulation and the print media: codes and analysis of codes in use by press councils in countries of the EU. Oxford. Auf: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/selfregulation/iapcoda/0405-press-report-dl.pdf>.

- Levi-Faur, David (2005): The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Nr. 598, S. 12-32.
- Levy, David A. L. (1999): Europe's Digital Revolution. Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State. London/New York.
- Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2002): Experteninterview. In: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra (Hrsg.): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 33-71.
- Löffler, Martin (1968): Das Problem der Presse-Selbstkontrolle. Eine einführende Übersicht. In: Löffler, Martin/Hébarre, Jean Louis (Hrsg.): Form und Funktion der Presse-Selbstkontrolle. München, S. 7-15.
- Löffler, Martin/Hébarre, Jean Louis (Hrsg.) (1968): Form und Funktion der Presse-Selbstkontrolle. München.
- Loretan, Matthias (2002): Wird der Erfolg dem Presserat zum Verhängnis? Diskussionen und Vorschläge zur Selbstregulierung der Medien. In: Medienheft, Nr. Kritik 19 vom 20. November 2002.
- Luoma, Patrice/Goodstein, Jerry (1999): Stakeholders and Corporate Boards: Institutional Influences on Board Composition and Structure. In: Academy of Management Journal, Jg. 42, Nr. 5, S. 553-563.
- Majone, Giandomenico (1994): Paradoxes of Privatization and Deregulation. In: Journal of European Public Policy, Jg. 1, Nr. 1, S. 53-69.
- Majone, Giandomenico (1996a): Regulation and its Modes. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): Regulating Europe. London/New York, S. 9-27.
- Majone, Giandomenico (1996b): The Rise of Statutory Regulation in Europe. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): Regulating Europe. London/New York, S. 47-60.
- Majone, Giandomenico (1996c): Theories of Regulation. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): Regulating Europe. London/New York, S. 28-46.
- Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: Journal of Public Policy, Jg. 17, Nr. 2, S. 139-167.
- Maletzke, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation. Theorie und Systematik. Hamburg.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Order. In: International Organization, Jg. 52, Nr. 4, S. 943-969.
- Marsden, Christopher T. (2005): Co-Regulation in the European Media and Internet Sectors. In: Multimedia & Recht, Nr. 1, S. 3-7.
- Maruhn, Siegfried (1987): Der Deutsche Presserat. In: Fischer, Heinz-Dietrich (Hrsg.): Positionen und Strukturen bei Druckmedien. Beiträge aus publizistischer Praxis und Wissenschaft. Festschrift für Dietrich Oppenberg. Düsseldorf/Wien/New York, S. 170-191.
- Mason, Jennifer (2002a): Qualitative Interviewing: Asking, listening and interpreting. In: May, Tim (Hrsg.): Qualitative Research in Action. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 225-241.
- Mason, Jennifer (2002b): Qualitative Researching. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Mauchenheim, Egon Freiherr von (1974): Aktennotiz über die Tätigkeit des Beschwerde-Ausschusses des Deutschen Presserates.
- Mayntz, Renate (2003): From government to governance: Political steering in modern societies. Auf: [http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer\\_Academies/SuA2Mayntz.pdf](http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf).
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995a): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York, S. 39-72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York, S. 7-38.
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5., überarbeitete und neu ausgestattete Auflage. Weinheim/Basel.
- Mayring, Philipp (2004): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg, S. 468-475.
- Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 9. Auflage. Weinheim/Basel.

- McGonagle, Marie (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Ireland. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Ireland2.pdf>.
- McGonagle, Tarlach (2003): Praktische Chancen einer diffusen Idee. In: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.): IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa. Straßburg, S. 15-26.
- McQuail, Denis (1992): Media Performance. Mass Communication and the Public Interest. London/Newbury Park/New Delhi.
- McQuail, Denis (2005): McQuail's Mass Communication Theory. 5. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Meier, Henk Erik (2007): Urheberrechte als Governance-Problem. Erklärungsbeitrag und -defizite der Governance-Forschung. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 216-232.
- Mense-Petermann, Ursula (2006): Das Verständnis von Organisation im Neo-Institutionalismus. Lose Kopplung, Reifikation, Institution. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 62-74.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – Vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitative empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441-471.
- Meyer, John W. (1994): Rationalized Environments. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/London/New Delhi, S. 28-54.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M. (1994): Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/London/New Delhi, S. 9-27.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 41-62 (zuerst in: American Journal of Sociology, 1977, Jg. 83, Nr. 2, S. 340-363).
- Meyer, Marshall W./Zucker, Lynne G. (1989): Permanently Failing Organizations. Newbury Park/London/New Delhi.
- Meyn, Hermann (2004): Massenmedien in Deutschland. Neuauflage 2004. Unter Mitarbeit von Hanni Chill. Konstanz.
- Middleton, Melissa (1987): Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function. In: Powell, Walter W. (Hrsg.): The Nonprofit Sector. A Research Handbook. New Haven/London, S. 141-153.
- Miller-Millesen, Judith L. (2003): Understanding the Behavior of Nonprofit Boards of Directors: A Theory-Based Approach. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Jg. 32, Nr. 4, S. 521-547.
- Mitnick, Barry M. (1980): The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms. New York.
- Moran, Michael (2002): Review Article: Understanding the Regulatory State. In: British Journal of Political Science, Jg. 32, Nr. 2, S. 391-413.
- Morgan, Glenn/Soin, Kim (1999): Regulatory Compliance. In: Morgan, Glenn/Engwall, Lars (Hrsg.): Regulation and Organizations. International Perspectives. London/New York, S. 166-190.
- Morresi, Enrico (o.J.): Histoire du Conseil Suisse de la Presse Sous l'Angle Particulier des Rapports Avec les Éditeurs.
- Münch, Richard (1996): Risikopolitik. Frankfurt a.M.
- Munro, Collin (1997): Self-regulation in the Media. In: Public Law, Nr. SEAS 1, S. 6-17.
- Napoli, Philip M. (1999): Deconstructing the Diversity Principle. In: Journal of Communication, Jg. 49, Nr. 4, S. 7-34.
- Napoli, Philip M. (2001): Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media. Cresskill, NJ.
- Naumann, Jerzy (2005): Media System of Poland. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Poland.pdf>.
- Neuen, Jacques (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Luxembourg. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Luxembourg2.pdf>.
- Nobel, Peter (1997): Möglichkeiten einer tauglichen Selbstregulierung der Presse – Vom Konkreten zum Allgemeinen. In: MediaLex, Jg. 2, Nr. 2, S. 87-95.

- Nohlen, Dieter (1994): Vergleichende Methode. In: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden. München, S. 507-517.
- Nordenstreng, Kaarle (Hrsg.) (1995): Reports on Media Ethics in Europe. Tampere.
- Nordenstreng, Kaarle (2000): The Structural Context of Media Ethics. How Media are Regulated in Democratic Society. In: Pattyn, Bart (Hrsg.): Media Ethics. Opening Social Dialogue. Leuven, S. 69-86.
- Ó Siochrú, Seán/Girard, Bruce (2002): Global Media Governance. A Beginner's Guide. Lanham/Boulder/New York/Oxford.
- O'Malley, Tom/Soley, Clive (2000): Regulating the Press. London/Sterling.
- Ogus, A. (2002): Regulatory Institutions And Structures. In: Annals of Public and Cooperative Economics, Jg. 73, Nr. 4, S. 627-648.
- Ogus, Anthony (1998): Rethinking Self-Regulation. In: Baldwin, Robert/Scott, Colin/Hood, Christopher (Hrsg.): A Reader on Regulation. Oxford, S. 374-388 (zuerst in: Oxford Journal of Legal Studies (1995), 15, 97-108).
- Ogus, Anthony (2000): Self-Regulation. In: Bouckaert, Boudewijn/Geest, Gerrit De (Hrsg.): Encyclopedia of Law and Economics, Volume V. The Economics of Crime and Litigation. Cheltenham, S. 587-602.
- Ogus, Anthony I. (1994): Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford/New York.
- Oliver, Christine (1991): Strategic Responses to Institutional Processes. In: The Academy of Management Review, Jg. 16, Nr. 1, S. 145-179.
- Olson, David E. (2000): Agency Theory in the Non-for-Profit Sector: Its Role at Independent Colleges. In: Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, Jg. 29, Nr. 2, S. 280-296.
- Open Society Institute (OSI)/EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) (2005a): Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence. Estonia. Auf: [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/estonia/media\\_est1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/estonia/media_est1.pdf).
- Open Society Institute (OSI)/EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) (2005b): Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence. Lithuania. Auf: [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/lithuania/media\\_lit1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/lithuania/media_lit1.pdf).
- Open Society Institute (OSI)/EU Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) (2005c): Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence. Slovakia. Auf: [http://www.eumap.org/topics/media/television\\_europe/national/slovakia/media\\_slova1.pdf](http://www.eumap.org/topics/media/television_europe/national/slovakia/media_slova1.pdf).
- Opgenoorth, Ernst/Schulz, Günther (2001): Einführung in das Studium der neueren Geschichte. 6., grundlegend überarbeitete Auflage. Paderborn et al.
- Oreja, Marcelino (1999): Speech at the Seminar of Self-Regulation in the Media. Saarbrücken, 19.-21. April 1999. Auf: [http://www.aeforum.org/aeforum.nsf/0/fdaa7a209a6dab0d8025679f0056f5bd/\\$FILE/Scm0014.pdf](http://www.aeforum.org/aeforum.nsf/0/fdaa7a209a6dab0d8025679f0056f5bd/$FILE/Scm0014.pdf).
- Orrù, Marco/Biggart, Nicole Woolsey/Hamilton, Gary G. (1991): Organizational Isomorphism in East Asia. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 361-389.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (2000): Organisation, Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen, S. 15-34.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (2000): Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen, S. 315-354.
- Ortmann, Günther/Zimmer, Marco (2001): Strategisches Management, Recht und Politik. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden, S. 301-349.
- Ośrodek Badań Prasoznawczych (OBP) (2001): Media Code of Ethics in Poland. Auf: <http://www.obp.pl/03-raport/2001/Ethics.htm>.
- Palzer, Carmen (2003a): Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen. In: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.): IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa. Straßburg, S. 3-14.
- Palzer, Carmen (2003b): Selbstkontrolle oder Selbstregulierung oder Co-Regulierung. In: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.): IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa. Straßburg, S. 31-33.
- Papadopoulos, Yannis (2003): Cooperative forms of governance. Problems of democratic accountability in complex environments. In: European Journal of Political Research, Jg. 42, Nr. 4, S. 473-501.



- Patton, Michael Quinn (2002): *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3. Auflage. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Patzelt, Werner J. (2003): *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. 5., erneut überarb. u. wesentl. erweiterte Auflage. Passau.
- Paul, N.S. (1982): The Self-Discipline and Systems of Public Accountability of the Press. In: Council of Europe (Hrsg.): *Statutory Regulation and Self-Regulation of the Press*. Strasbourg, S. 51-70.
- PCMLP (Programme in Comparative Media Law & Policy) (Hrsg.) (2004): *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*. Oxford.
- Peltzman, Sam (1976): Toward a more general Theory of Regulation. In: *Journal of Law & Economics*, Jg. 19, Nr. 2, S. 211-240.
- Perrow, Charles (1985): Review Essay: Overboard with Myth and Symbols. In: *American Journal of Sociology*, Jg. 91, Nr. 1, S. 151-155.
- Peters, B. Guy/Pierre, John (1998): Governance without Government? Rethinking Public Administration. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 8, Nr. 2, S. 223-243.
- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen, S. 113-130.
- Pfeffer, Jeffrey (1974): Administrative Regulation and Licensing: Social Problem or Solution? In: *Social Problems*, Jg. 21, Nr. 4, S. 468-479.
- Pfeffer, Jeffrey (2003): Introduction to the Classic Edition. In: Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. (Hrsg.): *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Stanford, S. xi-xxix.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. (2003 [1978]): *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Stanford.
- Pierre, Jon (2000): Introduction: Understanding Governance. In: Pierre, Jon (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford/New York, S. 1-10.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. Houndmills/London.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy (2005): *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Houndmills/New York.
- Pinker, Robert (2006): *Press Self-Regulation in Britain – Learning from the Past and Looking to the Future*.
- Plogell, Michael/Ullberg, Erik (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Sweden. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Sweden2.pdf>.
- Pollitt, Christopher/Bathgate, Karen/Caulfield, Janice/Smullen, Amanda/Talbot, Colin (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Jg. 3, Nr. 3, S. 271-290.
- Pollitt, Christopher/Talbot, Colin/Caulfield, Janice/Smullen, Amanda (2004): *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke/New York.
- Pool, Ithiel de Sola (1983): *Technologies of Freedom. On free Speech in an electronic Age*. Cambridge.
- Pöttker, Horst/Starck, Kenneth (2003): Criss-Crossing Perspectives: contrasting models of press self-regulation in Germany and the United States. In: *Journalism Studies*, Jg. 4, Nr. 1, S. 47-64.
- Powell, Walter W. (1991): Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 183-203.
- Powell, Walter W. (1996): Fields of Practice: Connections between Law and Organizations. In: *Law & Social Inquiry*, Jg. 21, Nr. 4, S. 959-966.
- Pranevicius, Gediminas/Skibarka, Laimonas (2005a): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Lithuania. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Lithuania2.pdf>.
- Pranevicius, Gediminas/Skibarka, Laimonas (2005b): Media System of Lithuania. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Lithuania.pdf>.
- Price, Monroe E./Verhulst, Stefaan G. (2000): Selbstregulierung und Verhaltenskodizes als Grundlage von Internet-Politik. In: Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hrsg.): *Verantwortung im Internet. Selbstregulierung und Jugendschutz*. Gütersloh, S. 141-209.
- Programme in Comparative Media Law & Policy (PCMLP) (Hrsg.) (2004): *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*. Oxford.
- Puppis, Manuel (2007a): *Einführung in die Medienpolitik*. Konstanz.

- Puppis, Manuel (2007b): Von guten und bösen Ordnungshütern – der Einfluss von UNESCO und WTO auf die nationale Medienregulierung. In: Jarren, Otfried/Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Konstanz, S. 131-145.
- Puppis, Manuel (2008): National Media Regulation in the Era of Free Trade. The Role of Global Media Governance. In: European Journal of Communication, Jg. 23, Nr. 4, S. 405-424.
- Puppis, Manuel/d’Haenens, Leen/Saeyns, Frieda (2007): Broadcasting Policy and Regulatory Choices. In: d’Haenens, Leen/Saeyns, Frieda (Hrsg.): Western Broadcast Models. Structure, Conduct and Performance. Berlin/New York, S. 61-78.
- Puppis, Manuel/Künzler, Matthias (2007): Governance als horizontale Ausweitung von Government: Selbst- und Ko-Regulierung im Medienbereich. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 161-177.
- Puppis, Manuel/Künzler, Matthias/Schade, Edzard/Donges, Patrick/Dörr, Bianka/Ledergerber, Andreas/Vogel, Martina (2004): Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Projektleitung: Prof. Dr. Otfried Jarren (IPMZ) und Prof. Dr. Rolf H. Weber (ZIK). Zürich (auch auf: [http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung\\_report.pdf](http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung_report.pdf)).
- Rampal, Kuldip R. (1981): The Concept of the Press Council. In: Gazette, Jg. 28, S. 91-103.
- Raupp, Juliana (2004): Berufsethische Kodizes als Konfliktvermeidungsprogramme. PR-Kodizes und Pressekodizes im Vergleich. In: Altmeyden, Klaus-Dieter/Röttger, Ulrike/Bentele, Günter (Hrsg.): Schwierige Verhältnisse. Interdependenzen zwischen Journalismus und PR. Wiesbaden, S. 181-195.
- Reh, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen, S. 201-259.
- Reich, Simon (2000): The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Jg. 13, Nr. 4, S. 501-522.
- Rhodes, R.A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government. In: Political Studies, Jg. 44, Nr. 4, S. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia.
- Riklin, Franz (1996): Schweizerisches Presserecht. Bern.
- Rodriguez Pardo, Julian (2005): Media System of Spain. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Spain.pdf>.
- Rosenau, James N. (1992): Governance, Order, and Change in World Politics. In: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.): Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, S. 1-29.
- Rovšek, Jernej/Petković, Brankica (2005): Media System of Slovenia. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Slovenia.pdf>.
- Rubin, Herbert J./Rubin, Irene S. (2005): Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data. 2. Auflage. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Rühl, Manfred/Saxer, Ulrich (1981): 25 Jahre Deutscher Presserat. Ein Anlass für Überlegungen zu einer kommunikationswissenschaftlich fundierten Ethik des Journalismus und der Massenkommunikation. In: Publizistik, Jg. 26, Nr. 4, S. 471-507.
- Rüttimann, Jean-Paul (1993): Die journalistische Selbstkontrolle: Beispiele aus dem Ausland. In: Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.): Internationales Seminar „Selbstkontrolle und/oder Fremdkontrolle in den Medien?“. Schlussbericht (Freiburg, 15.-16. Oktober 1992). Bern, S. 69-84.
- Sandfeld Jacobsen, Søren (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Denmark. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Denmark2.pdf>.
- Saxer, Ulrich (1999): Der Forschungsgegenstand der Medienwissenschaft. In: Leonhard, Joachim-Felix/Ludwig, Hans-Werner/Schwarze, Dietrich/Straßner, Erich (Hrsg.): Medienwissenschaft. Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen. 1. Teilband. Berlin/New York, S. 1-14.
- Sbragia, Alberta M. (2000): Governance, the State, and the Market: What is Going On? In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Jg. 13, Nr. 2, S. 243-250.
- Schade, Edzard (2005): Kommunikations- und Mediengeschichte. In: Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried/Siebert, Gabriele (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Bern/Stuttgart/Wien, S. 37-72.

- Schade, Edzard (2007): Audio- und Videodokumente als Quellen für die Kommunikations- und Medienforschung: Implikationen für die Archivierung. In: Deggeller, Kurt/Ganz-Blättler, Ursula/Hungerbühler, Ruth (Hrsg.): Gehört – gesehen / Heard – Seen. Das audiovisuelle Erbe und die Wissenschaft / The Uses of Digitised Archives for the Sciences. Baden, S. 49-63.
- Scherer, Andreas Georg (2002): Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? – Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorie. 5., unveränderte Auflage. Stuttgart, S. 1-37.
- Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU? In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen, S. 293-326.
- Schmidt, Christiane (2004): Analyse von Leitfadentinterviews. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg, S. 447-456.
- Schneider, Volker (1997): Privatisierung und Regulierung in der Telekommunikation aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden, S. 248-261.
- Schneider, Volker (1999): Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Opladen/Wiesbaden.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2002): Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Endbericht. Hamburg.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2004): Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. An Analysis of Case Studies from Media and Telecommunications Law. Eastleigh.
- Schulz, Wolfgang/Scheuer, Alexander/Held, Thorsten/Berger, Kathrin (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Germany. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Germany2.pdf>.
- Schuppert, Gunnar Folke (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden, S. 536-575.
- Schuppert, Gunnar Folke (1998): Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. Baden-Baden, S. 72-115.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 371-469.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007a): Governance as Communication. Das Beispiel von European Governance. In: Jarren, Otfried/Lachenmeier, Dominik/Steiner, Adrian (Hrsg.): Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung. Baden-Baden, S. 287-307.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007b): Was ist Media Governance? In: Donges, Patrick (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance? Köln, S. 24-42.
- Schwaibold, Matthias (2006): Der Presserat 2001 bis 2005. Eine Analyse seiner persönlichkeitsrechtlichen Stellungnahmen. In: MediaLex, Jg. 11, Nr. 4, S. 178-190.
- Schweizer, Robert (2002): Selbstkontrolle der Printmedien. In: Rehbinder, Manfred (Hrsg.): Ethik als Schranke der Programmfreiheit im Medienrecht. Festschrift für Günter Herrmann zum 70. Geburtstag. Baden-Baden, S. 121-179.
- Scott, Colin (2003a): Organizational Variety in Regulatory Governance: An Agenda for a Comparative Investigation of OECD Countries. In: Public Organization Review, Jg. 3, Nr. 3, S. 301-316.
- Scott, Colin (2004): Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. In: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.): The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance. Cheltenham/Northampton, MA, S. 145-174.
- Scott, W. Richard (1985): Comment [on: Caplow, Theodore: Conflicting Regulations. Six Small Studies and an Interpretation]. In: Noll, Roger G. (Hrsg.): Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkley/Los Angeles/London, S. 304-311.
- Scott, W. Richard (1987): The Adolescence of Institutional Theory. In: Administrative Science Quarterly, Jg. 32, Nr. 4, S. 493-511.

- Scott, W. Richard (1991): Unpacking Institutional Arguments. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 164-182.
- Scott, W. Richard (1994a): Institutional Analysis. Variance and Process Theory Approaches. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/London/New Delhi, S. 81-99.
- Scott, W. Richard (1994b): Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/London/New Delhi, S. 55-80.
- Scott, W. Richard (2001): Institutions and Organizations. 2. Auflage. Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Scott, W. Richard (2003b): Organizations. Rational, Natural, and Open Systems. 5. Auflage. Upper Saddle River, NJ.
- Scott, W. Richard/Davis, Gerald F. (2007): Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives. Upper Saddle River, NJ.
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1991): The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 108-140 (zuerst in: Meyer/Scott (1983): Organizational Environments: Ritual and Rationality).
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1994): Developments in Institutional Theory. In: Scott, W. Richard/Meyer, John W. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks/London/New Delhi, S. 1-8.
- Seibel, Wolfgang (1991): Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, Nr. 3, S. 479-496.
- Seibel, Wolfgang (1994): Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. 2. Auflage. Baden-Baden.
- Seidman, Irving (1998): Interviewing as Qualitative Research. A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences. 2. Auflage. New York/London.
- Selznick, Philip (1957): Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. New York/Evanston/London.
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 35-47.
- Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (2006): Einleitung. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 7-31.
- Shannon, Richard (2001): A Press Free and Responsible. Self-Regulation and the Press Complaints Commission, 1991-2001. London.
- Silverman, David (2000): Analyzing Talk and Text. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): Handbook of Qualitative Research. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 821-834.
- Silverman, David (2001): Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Sinclair, Darren (1997): Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. In: Law & Policy, Jg. 19, Nr. 4, S. 529-559.
- Sonninen, Päivi/Laitila, Tiina (1995): Press Councils in Europe. In: Nordenstreng, Kaarle (Hrsg.): Reports on Media Ethics in Europe. Tampere, S. 3-22.
- Stapf, Ingrid (2005): Medienselbstkontrolle – Eine Einführung. In: Baum, Achim/Langenbacher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hrsg.): Handbuch Medienselbstkontrolle. Wiesbaden, S. 17-36.
- Stapf, Ingrid (2006): Medien-Selbstkontrolle. Ethik und Institutionalisierung. Konstanz.
- Stauffacher, Verena (2005): Angewandte Medienethik. Eine Studie über Verletzungen des journalistischen Ehrenkodex aufgrund der Stellungnahmen des Schweizer Presserats der Jahre 2000-2003. Zürich.
- Stein, Laura/Sinha, Nikhil (2002): New Global Media and Communication Policy: The Role of the State in the Twenty-First Century. In: Lievrouw, Leah A./Livingstone, Sonia (Hrsg.): Handbook of New Media. Social Shaping and Consequences of ICTs. London/Thousand Oaks/New Delhi, S. 410-431.
- Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. In: The Bell Journal of Economics and Management Science, Jg. 2, Nr. 1, S. 3-21.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as Theory: Five Propositions. In: International Social Science Journal, Jg. 50, Nr. 155, S. 17-28.



- Strodtholz, Petra/Kühl, Stefan (2002): Qualitative Methoden der Organisationsforschung – ein Überblick. In: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra (Hrsg.): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 11-29.
- Stroh, Matt (2000): Qualitative Interviewing. In: Burton, Dawn (Hrsg.): Research Training for Social Scientists. London, S. 196-214.
- Strohmeier, Gerd (2004): Politik und Massenmedien. Eine Einführung. Baden-Baden.
- Studer, Peter (2004): Die Idee der „inneren Pressefreiheit“. Das Konzept der Selbstverpflichtung und Selbstregulierung. In: Duve, Freimut/Haller, Michael (Hrsg.): Leitbild Unabhängigkeit. Zur Sicherung publizistischer Verantwortung. Konstanz, S. 107-130.
- Suchman, Mark C. (1995): Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. In: The Academy of Management Review, Jg. 20, Nr. 3, S. 571-610.
- Suchman, Mark C./Edelman, Lauren B. (1996): Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. In: Law & Social Inquiry, Jg. 21, Nr. 4, S. 903-941.
- Suhr, Oliver (1998): Europäische Presse-Selbstkontrolle. Baden-Baden.
- Sutton, John R. (1996): Rethinking Social Control. In: Law & Social Inquiry, Jg. 21, Nr. 4, S. 943-958.
- Tacke, Veronika (2006): Rationalität im Neo-Institutionalismus. Vom exakten Kalkül zum Mythos. In: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 89-101.
- Talbot, Colin (2004): The Agency idea. Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In: Pollitt, Christopher/Talbot, Colin (Hrsg.): Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation. London/New York, S. 3-21.
- Tambini, Damian/Leonardi, Danilo/Marsden, Chris (2008): Codifying Cyberspace. Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence. London/New York.
- Thatcher, Mark (2002a): Analysing Independent Regulatory Agencies in Western Europe: functional pressures mediated by context. In: Swiss Political Science Review, Jg. 8, Nr. 1, S. 103-110.
- Thatcher, Mark (2002b): Analysing Regulatory Reform in Europe. In: Journal of European Public Policy, Jg. 9, Nr. 6, S. 859-872.
- Thatcher, Mark (2002c): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. In: West European Politics, Jg. 25, Nr. 1, S. 125-147.
- Thatcher, Mark (2002d): Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. In: Journal of European Public Policy, Jg. 9, Nr. 6, S. 954-972.
- Trappel, Josef (2007): Governance-Ansätze in der Medienregulierung. In: Jarren, Otfried/Donges, Patrick (Hrsg.): Ordnung durch Medienpolitik? Konstanz, S. 253-270.
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2007): Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification. In: Journal of European Public Policy, Jg. 14, Nr. 1, S. 1-20.
- Türk, Klaus (2000): Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jürg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen, S. 124-176.
- Ukrow, Jörg (2000): Selbstkontrollen im Medienbereich und Europäisches Gemeinschaftsrecht. Eine europarechtliche Untersuchung. In: Ukrow, Jörg (Hrsg.): Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa. München/Berlin, S. 1-139.
- Valm, Monika Silvia (2005): Media System of Estonia. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Estonia.pdf>.
- Vowe, Gerhard (2003): Medienpolitik – Regulierung der öffentlichen Kommunikation. In: Altmeyden, Klaus-Dieter/Karmasin, Matthias (Hrsg.): Medien und Ökonomie. Band 1/2: Grundlagen der Medienökonomie: Soziologie, Kultur, Politik, Philosophie, International, Geschichte, Technik, Journalistik. Wiesbaden, S. 97-123.
- Vozár, Jozef/Malík, Peter (2005): Media System of Slovakia. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Slovakia.pdf>.
- Wagner, Hans (1999): Verstehende Methoden in der Kommunikationswissenschaft. München.
- Walgenbach, Peter (2002a): Giddens' Theorie der Strukturierung. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorie. 5., unveränderte Auflage. Stuttgart, S. 355-375.
- Walgenbach, Peter (2002b): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorie. 5., unveränderte Auflage. Stuttgart, S. 319-353.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate E. (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart.

- Wallenhorst, Lena (2007): Medienpersönlichkeitsrecht und Selbstkontrolle der Presse. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen und englischen Recht. Berlin.
- Welborn, David M./Brown, Anthony E. (1980): Power and Politics in Federal Regulatory Commissions. In: *Administration & Society*, Jg. 12, Nr. 1, S. 37-68.
- Widmer, Michael (2003): Das Verhältnis zwischen Medienrecht und Medienethik. Unter besonderer Berücksichtigung der „Erklärung der Rechte und Pflichten der Journalistinnen und Journalisten“ und des Schweizer Presserats. Bern.
- Wiedemann, Verena (1990): Freiwillige Selbstkontrolle der Presse in ländervergleichender Sicht. In: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): *Selbstkontrolle und Persönlichkeitsschutz in den Medien*. Ein Symposium der Bertelsmann Stiftung am 27. März 1990 in Gütersloh. Gütersloh, S. 15-32.
- Wiedemann, Verena (1992): *Freiwillige Selbstkontrolle der Presse. Eine länderübergreifende Untersuchung*. Gütersloh.
- Wiedemann, Verena (1994): Die 10 Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle. In: *Rundfunk und Fernsehen*, Jg. 42, Nr. 1, S. 82-94.
- Wilson, James Q. (1980): The Politics of Regulation. In: Wilson, James Q. (Hrsg.): *The Politics of Regulation*. S. 357-394.
- Withane, Sirinimal (1988): A Cycle of Organizational Strategy: The Adaptation Process in US Regulatory Agencies. In: *Organization Studies*, Jg. 9, Nr. 4, S. 573-597.
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*, Jg. 1, Nr. 1.
- Wolff, Stephan (2004): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 3. Auflage. Reinbek bei Hamburg, S. 502-513.
- Woods, Lorna M. (2005): Media System of the United Kingdom. Auf: <http://hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/United-Kingdom.pdf>.
- Ylönen, Olli/Nordenstreng, Kaarle/Heinonen, Ari (2005): Co-Operative Regulatory Systems in the Media Sector of Finland. Auf: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/2/Finland2.pdf>.
- Zimmer, Marco (2001a): Rekursive Regulation zur Sicherung organisationaler Autonomie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): *Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen*. Wiesbaden, S. 351-376.
- Zimmer, Marco (2001b): Wege rekursiver Regulation – Eine Aufgabe des strategischen Managements. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): *Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen*. Wiesbaden, S. 377-418.
- Zimmer, Marco/Ortmann, Günther (2001): Strategisches Management, strukturationstheoretisch betrachtet. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): *Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen*. Wiesbaden, S. 27-55.
- Zucker, Lynne G. (1987): Institutional Theories of Organization. In: *Annual Review of Sociology*, Jg. 13, S. 443-464.
- Zucker, Lynne G. (1991): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 83-107 (zuerst in: *American Sociological Review*, 1977, Jg. 42, Nr. 5, 726-743).
- Zürn, Michael (2005): Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, S. 121-146.

# Anhang

Alle Links wurden überprüft am 02. Juni 2008.

## Anhang 1: Analysierte Dokumente und Sekundärliteratur DA1

### **Belgien: Raad voor de Journalistiek**

#### *Dokumente*

- RVDJ (2007): Jaarverslag 2006. Auf: <http://www.rvdj.be/pdf/jaarverslag2006.pdf>.
- RVDJ (o.J.): De statuten van de Raad voor de Journalistiek. Auf: <http://www.rvdj.be/statuten.php>.
- RVDJ (o.J.): De Vereniging van de Raad voor de Journalistiek. Auf: <http://www.rvdj.be/vereniging.php>.
- RVDJ (o.J.): Hoe klacht indienen? Auf: <http://www.rvdj.be/klacht.php>.
- RVDJ (o.J.): Ombudsman. Auf: <http://www.rvdj.be/ombudsman.php>.
- RVDJ (o.J.): Wat is de Raad voor de Journalistiek? Auf: <http://www.rvdj.be/raad.php>.
- RVDJ (o.J.): Werkingsreglement. Auf: <http://www.rvdj.be/reglement.php>.

#### *Sekundärliteratur*

Jongen/Voorhoof/Braeckman (2005)

### **Belgien: Conseil de Déontologie Journalistique**

#### *Dokumente*

- Communauté Française de Belgique (2007): Avant-projet de Décret portant sur la reconnaissance d'une Instance d'autorégulation de la déontologie journalistique. Auf: [http://www.fadilalaanan.net/downloads/pdf/CDJ\\_23.11.07.pdf](http://www.fadilalaanan.net/downloads/pdf/CDJ_23.11.07.pdf).

#### *Sekundärliteratur*

Jongen/Voorhoof/Braeckman (2005)

### **Bulgarien: Национален Съвет за журналистическа Етика**

#### *Dokumente*

- National Council for Journalism Ethics (2006): Rules regulating the activities of the Ethics Commission in the Print and Electronic media outlets. Auf: <http://www.mediaethics-bg.org/?op=page&lan=EN2&page=kak>.
- National Council for Journalism Ethics (o.J.): Constitutive Act and Statutes of the "National Council for Journalistic Ethics" Foundation. Auf: <http://www.mediaethics-bg.org/?op=page&lan=EN2&page=Struktura>.
- National Council for Journalism Ethics (o.J.): Ethical Code & Ethics Councils. Auf: <http://www.mediaethics-bg.org/?lan=EN2>.
- National Council for Journalism Ethics (o.J.): Making a Complaint. Auf: <http://www.mediaethics-bg.org/?op=page&lan=EN2&page=complaint>.

### **Dänemark: Pressenævnet**

#### *Dokumente*

- Bekendtgørelse om forretningsorden for Pressenævnet 86/1998. Auf: <http://www.pressenaevnet.dk/Om-Pressen%C3%A6vnet/Forretningsorden.aspx>.
- Media Liability Act 85/1998 (konsolidierte Fassung). Auf: <http://www.pressenaevnet.dk/Information-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>.
- Pressenævnet (2007): Årsberetning 2006. Auf: <http://pressenaevnet.net.dynamicweb.dk/Files/Filer/pdf/Pressen.20061.pdf>.
- Pressenævnet (o.J.): The Press Ethical Rules. Auf: <http://www.pressenaevnet.dk/Information-in-English/The-Press-Ethical-Rules.aspx>.
- Pressenævnet (o.J.): What is the Press Council? Auf: <http://www.pressenaevnet.dk/Information-in-English.aspx>.

#### *Sekundärliteratur*

Puppis et al. (2004), Sandfeld Jacobsen (2005)

## **Deutschland: Deutscher Presserat**

### *Dokumente*

- Deutscher Presserat (2005): Satzung für den Trägerverein des Deutschen Presserats. Auf: <http://www.presserat.de/Satzung.satzung.0.html>.
- Deutscher Presserat (2006): Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates. Auf: [http://www.presserat.de/uploads/media/Beschwerdeordnung\\_01.pdf](http://www.presserat.de/uploads/media/Beschwerdeordnung_01.pdf).
- Deutscher Presserat (2007): Geschäftsordnung des Deutschen Presserats und seiner Beschwerdeausschüsse. Auf: <http://www.presserat.de/Geschaeftsordnung.geschaeftsordnung.0.html>.
- Deutscher Presserat (2007): Jahrbuch 2007. Konstanz.
- Deutscher Presserat (o.J.): Aufgaben und Ziele. Auf: <http://www.presserat.de/Wir-ueber-uns.wir.0.html>.
- Deutscher Presserat (o.J.): Beschwerdeanleitung. Auf: <http://www.presserat.de/Beschwerde.beschwerde.0.html>.
- Deutscher Presserat (o.J.): Die Finanzierung der Presseselbstkontrolle. Auf: <http://www.presserat.de/Finanzierung-des-Press.225.0.html>.
- Deutscher Presserat (o.J.): Organisation. Auf: <http://www.presserat.de/Organisation.20.0.html>.
- Deutscher Presserat (o.J.): Statistik. Auf: <http://www.presserat.de/Statistik.30.0.html>.
- Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom Deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2215). Auf: <http://www.presserat.de/Gesetz-zur-Gewaehrleis.224.0.html>.

### *Sekundärliteratur*

Desgranges/Wassink (2005), Dewall (1997), Dietrich (2002), Gottzmann (2005), Pöttker/Starck (2003), Schulz et al. (2005), Stapf (2006), Wallenhorst (2007)

## **Estland: Avaliku Sõna Nõukogu**

### *Dokumente*

- ASN (2008): Statistics. Auf: <http://www.asn.org.ee/english/statistics.html>.
- ASN (o.J.): Background information. Auf: [http://www.asn.org.ee/english/legal\\_background.html](http://www.asn.org.ee/english/legal_background.html).
- ASN (o.J.): General information about the Estonian Press Council. Auf: [http://www.asn.org.ee/english/in\\_general.html](http://www.asn.org.ee/english/in_general.html).
- ASN (o.J.): Rules of Procedure. Auf: [http://www.asn.org.ee/english/rules\\_of\\_procedure.html](http://www.asn.org.ee/english/rules_of_procedure.html).
- Loit, Urmas (2002): Estonia: collapse of media self-regulation. Auf: <http://www.asn.org.ee/english/related/collapse-of-self-reg.html>.

### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Harro-Loit/Balčytienė (2005), OSI/EUMAP (2005a), Valm (2005)

## **Estland: Pressinõukogu**

### *Dokumente*

- Pressinõukogu (2002): Rules of Procedure. Auf: <http://www.eall.ee/pressinoukogu/rules.html>.
- Pressinõukogu (2002): Statute. Auf: <http://www.eall.ee/pressinoukogu/statute.html>.
- Pressinõukogu (2008): Statistika 2003-2007. Auf: <http://www.eall.ee/pressinoukogu/statistika.html>.
- Pressinõukogu (o.J.): Press Council of Estonia. Auf: <http://www.eall.ee/pressinoukogu/index-eng.html>.

### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Harro-Loit/Balčytienė (2005), OSI/EUMAP (2005a), Valm (2005)

## **Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto**

### *Dokumente*

- JSN (1998): Basic Agreement. Auf: <http://www.jsn.fi/Content.aspx?d=49>.
- JSN (2007): Vuosijulkaisu 2006. Auf: [http://www.jsn.fi/jsn\\_vuosijulkaisu\\_2006\\_web.pdf](http://www.jsn.fi/jsn_vuosijulkaisu_2006_web.pdf).
- JSN (2008): Council for Mass Media in Finland. Auf: <http://www.jsn.fi/Content.aspx?d=50>.
- JSN (2008): How to complain. Auf: <http://www.jsn.fi/Content.aspx?d=51>.

### *Sekundärliteratur*

Appelqvist-Schmidlechner (1996), Puppis et al. (2004), Ylönen/Nordenstreng/Heinonen (2005)

## Frankreich: Conseil de Presse

### Dokumente

- APCP (2007): Composition d'un futur Conseil de presse. Auf: <http://apcp.unblog.fr/2007/11/05/composition-dun-futur-conseil-de-presse/>.
- APCP (2007): Décisions et sanctions du Conseil de presse. Auf: <http://apcp.unblog.fr/2007/12/04/decisions-et-sanctions-du-conseil-de-presse/>.
- APCP (2007): Objectifs généraux d'un Conseil de Presse. Auf: <http://apcp.unblog.fr/2007/12/24/objectifs-generaux-dun-conseil-de-presse/>.
- APCP (2007): Qui sommes-nous? Auf: <http://apcp.unblog.fr/qui-sommes-nous/>.
- APCP (2007): Statut et périmètres d'un futur CP. Auf: <http://apcp.unblog.fr/2007/10/08/apcp/>.
- APCP (2008): La France a besoin d'un Conseil de presse. Auf: <http://apcp.unblog.fr/files/2008/06/maquettedefinitive.pdf>.
- APCP (2008): Le financement d'un futur conseil de presse. Auf: <http://apcp.unblog.fr/2008/01/25/le-financement-dun-futur-conseil-de-presse/>.

## Grossbritannien: Press Complaints Commission

### Dokumente

- PCC (2006): Articles of Association. Auf: [http://www.pcc.org.uk/assets/111/PCC\\_Articles\\_of\\_Association.pdf](http://www.pcc.org.uk/assets/111/PCC_Articles_of_Association.pdf).
- PCC (2007): 2006 Annual Review. Auf: [http://www.pcc.org.uk/assets/80/Annual\\_Review2006\\_mid\\_res.pdf](http://www.pcc.org.uk/assets/80/Annual_Review2006_mid_res.pdf).
- PCC (2008): 2007 Annual Review. Auf: [http://www.pcc.org.uk/assets/80/PCC\\_AnnualReview2007.pdf](http://www.pcc.org.uk/assets/80/PCC_AnnualReview2007.pdf).
- PCC (o.J.): About the Commission. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/members.html>.
- PCC (o.J.): Appointments Commission. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/appointments.html>.
- PCC (o.J.): Charter Commissioner. Auf: [http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/charter\\_commissioner.html](http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/charter_commissioner.html).
- PCC (o.J.): Charter Compliance Panel. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/panel.html>.
- PCC (o.J.): Code Committee. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/committee.html>.
- PCC (o.J.): Complaints' charter. Auf: <http://www.pcc.org.uk/complaint/charter.html>.
- PCC (o.J.): FAQ. Auf: <http://www.pcc.org.uk/faqs/index.html>.
- PCC (o.J.): Governance and accountability. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/governance.html>.
- PCC (o.J.): History. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/history.html>.
- PCC (o.J.): How to make a complaint. Auf: <http://www.pcc.org.uk/complaints/process.html>.
- PCC (o.J.): Introduction to the Code of Practice. Auf: <http://www.pcc.org.uk/cop/intro.html>.
- PCC (o.J.): Key benefits of the system of self regulation. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/benefits.html>.
- PCC (o.J.): PCC Secretariat. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/secretariat.html>.
- PCC (o.J.): Pressbof. Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/pressbof.html>.
- PCC (o.J.): What is the PCC? Auf: <http://www.pcc.org.uk/about/whatispcc.html>.

### Sekundärliteratur

Dewall (1997), Frost (2000), Studer (2004), Wallenhorst (2007), Woods (2005)

## Irland: Office of the Press Ombudsman & Press Council of Ireland

### Dokumente

- Defamation Bill 2006 as passed by Seanad Éireann. Auf: <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2006/4306/b43b06S.pdf>.
- Office of the Press Ombudsman (o.J.): Background. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/pressombudsman/portal.php?content=includes/background.php>.
- Office of the Press Ombudsman (o.J.): How to make a Complaint about a Newspaper or Periodical.
- Office of the Press Ombudsman (o.J.): How to make a Complaint. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/pressombudsman/portal.php?content=includes/howtocomplain.php>.
- Office of the Press Ombudsman (o.J.): Welcome. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/pressombudsman/portal.php?content=includes/about.php>.
- Office of the Press Ombudsman/Press Council (o.J.): The Press Ombudsman and Press Council of Ireland. Guarding press freedom... and your good name.

Press Council (o.J.): Background. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/portal.php?content=includes/background.php>.

Press Council (o.J.): Independent Press Regulation. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/portal.php?content=includes/independentregulation.php>.

Press Council (o.J.): Welcome. Auf: <http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/portal.php?content=includes/about.php>.

Press Council/Office of the Press Ombudsman (o.J.): A new Chapter for the Press and People in Ireland.

### **Island: Sidanefnd Bladamannafélags Íslands**

#### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Bertrand (2003), Sonninen/Laitila (1995)

### **Litauen: Žurnalistų ir Leidėjų Etikos Komisija**

#### *Dokumente*

Law on Provision of Information to the Public I-1418/1996. Auf: <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfint?C1=e&C2=170831>.

#### *Sekundärliteratur*

Balčytienė (2006), Harro-Loit/Balčytienė (2005), Herzog (2005), OSI/EUMAP (2005b), Pranevicius/Skibarka (2005a; 2005b)

### **Luxemburg: Conseil de Presse**

#### *Dokumente*

Conseil de Presse (2006): Communiqué de Presse du 07.03.2006. Beschwerdekommision des Presserates hat Arbeit aufgenommen. Auf: <http://www.press.lu/datas/content.htm>.

Conseil de Presse (2006): Organe directeur du Conseil de Presse. Auf: <http://www.press.lu/datas/organe.html>.

Conseil de Presse (2006): Règlement d'ordre intérieur du conseil de presse. Auf: [http://www.press.lu/datas/info\\_ordre.html](http://www.press.lu/datas/info_ordre.html).

Conseil de Presse (2006): Règlement de procédure de la Commission des Plaintes.

Conseil de Presse (o.J.): Missions et objectifs du Conseil de Presse au Luxembourg. Auf: <http://www.press.lu>.

Loi du 20 décembre 1979 relative à la reconnaissance et à la protection du titre professionnel de journaliste. Auf: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1979/0982812/0982812.pdf>.

Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. Auf: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0850806/0850806.pdf>.

Press and Information Service of the Luxembourg Government (2007): About... the Media in Luxembourg. Auf: [http://www.gouvernement.lu/publications/luxembourg/ap\\_medias\\_2007/AP\\_medias\\_2007\\_EN.pdf](http://www.gouvernement.lu/publications/luxembourg/ap_medias_2007/AP_medias_2007_EN.pdf).

#### *Sekundärliteratur*

EMI (2004), Neuen (2005)

### **Malta: Press Ethics Commission**

#### *Dokumente*

PEC (1991): Code of Journalistic Ethics. Auf: <http://www.maltapressclub.org.mt/ethics-new.htm>.

PEC (o.J.): Frequently Asked Questions. Auf: <http://www.maltapressclub.org.mt/pec-faq.html>.

PEC (o.J.): Press Ethics Commission – Malta. Auf: <http://www.maltapressclub.org.mt/pec.html>.

PEC (o.J.): Rules of Procedure. Auf: <http://www.maltapressclub.org.mt/pec-rules.html>.

#### *Sekundärliteratur*

Buttigieg (2005)

### **Niederlande: Raad voor de Journalistiek**

#### *Dokumente*

RVDJ (2001): Statuten van de Stichting Raad voor de Journalistiek. Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/34>.

RVDJ (2007): Jaarverslag 2006. Auf: <http://www.rvdj.nl/rvdj-archive/docs/Jaarverslag%202006.pdf>.

RVDJ (2007): Reglement voor de werkwijze van de Raad voor de Journalistiek. Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/38>.

RVDJ (2007): The Netherlands Press Council. Auf: <http://www.rvdj.nl/?katern=15>.



RVDJ (o.J.): Brochure of the Netherlands Press Council. Auf: <http://www.rvdj.nl/rvdj-archive/docs/Brochure%20English.pdf>.

RVDJ (o.J.): De klachtenprocedure. Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/37>.

RVDJ (o.J.): Samenstelling van de Raad. Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/30>.

RVDJ (o.J.): Stichting Raad voor de Journalistiek. Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/31>.

RVDJ (o.J.): Wat is de Raad voor de Journalistiek? Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/23>.

RVDJ (o.J.): Wat is de Raad voor de Journalistiek? Auf: <http://www.rvdj.nl/katern/43>.

#### *Sekundärliteratur*

Betzel (2005)

### **Norwegen: Pressens Faglige Utvalg**

#### *Dokumente*

Norsk Presseforbund (o.J.): Ansatte i Norsk Presseforbund. Auf: [http://presse.no/Norsk\\_Presseforbund/Ansatte/](http://presse.no/Norsk_Presseforbund/Ansatte/).

Norsk Presseforbund (o.J.): Norsk Presseforbund. Auf: [http://presse.no/Norsk\\_Presseforbund/](http://presse.no/Norsk_Presseforbund/).

Norsk Presseforbund (o.J.): Norsk Presseforbunds medlemmer. Auf: [http://presse.no/Norsk\\_Presseforbund/NPs\\_medlemmer/](http://presse.no/Norsk_Presseforbund/NPs_medlemmer/).

PFU (2007): Vedtekter for PFU. Auf: [http://presse.no/Pressens\\_Faglige\\_Utvalg\\_PFU/Vedtekter/](http://presse.no/Pressens_Faglige_Utvalg_PFU/Vedtekter/).

PFU (2008): Statistikk over klager til PFU 1999-2007. Auf: [http://presse.no/Pressens\\_Faglige\\_Utvalg\\_PFU/Statistikk/?module=Files;action=File.getFile;ID=623](http://presse.no/Pressens_Faglige_Utvalg_PFU/Statistikk/?module=Files;action=File.getFile;ID=623).

PFU (o.J.): Medlemmer. Auf: [http://presse.no/Pressens\\_Faglige\\_Utvalg\\_PFU/PFU-medlemmer/](http://presse.no/Pressens_Faglige_Utvalg_PFU/PFU-medlemmer/).

PFU (o.J.): Pressens Faglige Utvalg. Auf: [http://presse.no/Pressens\\_Faglige\\_Utvalg\\_PFU/](http://presse.no/Pressens_Faglige_Utvalg_PFU/).

### **Österreich: Österreichischer Presserat**

#### *Dokumente*

Österreichischer Presserat (1978): Der Österreichische Presserat. Aktionen, Feststellungen, Geschäftsordnung, Ehrenkodex. Wien.

VÖZ (2008): Grundsätzliche Übereinstimmung über neues Modell der freiwilligen Selbstkontrolle. Pressemitteilung vom 02.07.2008. Auf: <http://www8.voez.at/b602m10>.

#### *Sekundärliteratur*

Appelqvist-Schmidlechner (1996; 2001), Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin (2006)

### **Polen: Rada Etyki Mediów**

#### *Dokumente*

Konferencja Mediów Polskich (o.J.): Konferencja Mediów Polskich sygnatariusze. Auf: <http://www.radaetykimediaow.pl/sygnatariusze.html>.

Konferencja Mediów Polskich (o.J.): Konferencja Mediów Polskich. Auf: <http://www.radaetykimediaow.pl>.

Rada Etyki Mediów (2004): Regulamin Rady Etyki Mediów. Auf: [http://www.radaetykimediaow.pl/dokumenty\\_rem1.html](http://www.radaetykimediaow.pl/dokumenty_rem1.html).

Rada Etyki Mediów (2007): Raport Rem za Rok 2006. Auf: [http://www.radaetykimediaow.pl/dokumenty\\_rem\\_raport\\_06.html](http://www.radaetykimediaow.pl/dokumenty_rem_raport_06.html).

Rada Etyki Mediów (2007): Skład Rady Etyki Mediów IV kadencji. Auf: <http://www.radaetykimediaow.pl/skladrady.html>.

Rada Etyki Mediów (o.J.): Od członków Rady Etyki Mediów. Auf: [http://www.radaetykimediaow.pl/odczlonkow\\_rem.html](http://www.radaetykimediaow.pl/odczlonkow_rem.html).

Rada Etyki Mediów (o.J.): Rada Etyki Mediów. Auf: <http://www.radaetykimediaow.pl/oradzie.html>.

#### *Sekundärliteratur*

Naumann (2005), OBP (2001)

### **Schweden: Allmänhetens Pressombudsman & Pressens Opinionsnämnd**

#### *Dokumente*

PO-PON (2007): Årsberättelser 2006. Auf: [http://www.po.se/uploaded/document/2007/2/20/rsberattelse\\_2006\\_2.pdf](http://www.po.se/uploaded/document/2007/2/20/rsberattelse_2006_2.pdf).

PO-PON (o.J.): How self-regulation works. Auf: <http://www.po.se/english.jsp?avd=english>.

PO-PON (o.J.): Om du behandlas orättvist i pressen. Auf: <http://www.po.se/verksamhet.jsp?avd=verksamhet>.  
Pressens Samarbetsnämnd (o.J.): Charter of the Press Council. Auf: <http://www.po.se/Article.jsp?article=2290&avd=english>.

Pressens Samarbetsnämnd (o.J.): Instruction for the Office of the Press Ombudsman. Auf: <http://www.po.se/Article.jsp?article=2291&avd=english>.

Tidningsutgivarna (2007): Verksamhetsberättelse 2006. Auf: [http://www.tu.se/document/Arsredovisning\\_2006.pdf](http://www.tu.se/document/Arsredovisning_2006.pdf).

#### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Plogell/Ullberg (2005), Puppis et al. (2004)

### **Schweiz: Schweizer Presserat**

#### *Dokumente*

Schweizer Presserat (1999): Stiftungsreglement. Auf: <http://www.presserat.ch/20600.htm>.

Schweizer Presserat (1999): Stiftungsurkunde der Stiftung Schweizer Presserat. Auf: <http://www.presserat.ch/20580.htm>.

Schweizer Presserat (2005): Budget 2006.

Schweizer Presserat (2006): Geschäftsreglement des Schweizer Presserates. Auf: <http://www.presserat.ch/Documents/Reglement01062007.pdf>.

Schweizer Presserat (2007): Jahresbericht 2006 des Schweizer Presserats. Auf: <http://www.presserat.ch/Documents/JahresberichtPresserat2006.pdf>.

Schweizer Presserat (2007): Jahrheft 2007. Auf: <http://www.presserat.ch/Documents/Jahrheft2007.pdf>.

Schweizer Presserat (o.J.): Presserat. Auf: <http://www.presserat.ch/14490.htm>.

Schweizer Presserat (o.J.): Stiftungsrat. Auf: <http://www.presserat.ch/14480.htm>.

#### *Sekundärliteratur*

Stauffacher (2005), Studer (2004), Widmer (2003)

### **Slowakei: Tlačová Rada Slovenskej Republiky**

#### *Dokumente*

TRSR (2005): Stanovy Asociácie na ochranu novinárskej etiky v Slovenskej republike. Auf: [http://www.trsr.sk/stanovy\\_aone.htm](http://www.trsr.sk/stanovy_aone.htm).

TRSR (2005): Štatút Tlačovej rady Slovenskej republiky. Auf: [http://www.trsr.sk/docs/statut\\_trsr.pdf](http://www.trsr.sk/docs/statut_trsr.pdf).

TRSR (2006): Rokovací poriadok Tlačovej rady Slovenskej republiky. Auf: <http://www.trsr.sk/rokovaciporiadok.htm>.

#### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), OSI/EUMAP (2005c), Vozár/Malík (2005)

### **Slowenien: Novinarsko Častno Razsodišče**

#### *Sekundärliteratur*

Rovšek/Petković (2005)

### **Spanien: Comisión de Quejas y Deontología**

#### *Dokumente*

Comisión de Quejas y Deontología (o.J.): Creación. Auf: <http://www.consejodeontologico.com/Creacion/Creacion.htm>.

Comisión de Quejas y Deontología (o.J.): Presentación. Auf: <http://www.consejodeontologico.com/Presentacion/Presentacion.htm>.

Comisión de Quejas y Deontología (o.J.): Reglamento de la Comisión de Quejas y Deontología de la FAPE. Auf: <http://www.consejodeontologico.com/Reglamento/Reglamento.htm>.

#### *Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Rodriguez Pardo (2005)



**Spanien/Katalonien: Consell de la Informació de Catalunya***Dokumente*

FCIC (2003): Reglament de règim interior de la fundació. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=6>.

FCIC (o.J.): Antecedentes. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=32>.

FCIC (o.J.): Medios y entidades adheridas a la fundación. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=39>.

FCIC (o.J.): Patronat de la fundació. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=4>.

FCIC (o.J.): Presentació y tramitación de una queja. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=40>.

FCIC (o.J.): Qué es el CIC y la fundación. Auf: <http://periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=31>.

*Sekundärliteratur*

Barker/Evans (2007), Rodriguez Pardo (2005)

**Zypern: Επιτροπή Δημοσιογραφικής Δεοντολογίας***Dokumente*

CMCC (o.J.): Cyprus Media Complaints Commission. Auf: [http://cmcc.org.cy/about\\_us.html](http://cmcc.org.cy/about_us.html).

CMCC (o.J.): Journalists' Code of Practice. Auf: [http://cmcc.org.cy/code\\_pradice2.html](http://cmcc.org.cy/code_pradice2.html).

CMCC (o.J.): Lodging a Complaint. Auf: [http://cmcc.org.cy/making\\_complaint.html](http://cmcc.org.cy/making_complaint.html).

CMCC (o.J.): Press Ethics Committee. Auf: [http://cmcc.org.cy/code\\_pradice.html](http://cmcc.org.cy/code_pradice.html).

*Sekundärliteratur*

Christophorou (2005a; 2005b)

## Anhang 2: Analyisierte Dokumente und Sekundärliteratur DA2

### Deutscher Presserat

#### Reglemente der Organisation „Deutscher Presserat“:

Geschäftsordnung des Deutschen Presserates vom 11.06.1959 (inkl. Protokollnotiz)

Satzung des Deutschen Presserates vom 30.06.1976 (ergänzt am 14./15.04.1980)

Verfahrensordnung für den Beschwerde-Ausschuss des Deutschen Presserates vom 16.03.1972

Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates vom 18.09.1972 (revidiert am 06.06.1974, 13.12.1977, 26.04.1978, 04.10.1979)

Satzung für den Trägerverein des Deutschen Presserates e.V. vom 25.02.1985 (in der Fassung vom 07.12.2005; <http://www.presserat.de/Satzung.satzung.0.html>)

Geschäftsordnung des Deutschen Presserats und seiner Beschwerdeausschüsse vom 25.02.1985 (in der Fassung vom 13.12.2007; <http://www.presserat.de/Geschaeftsordnung.geschaeftsordnung.0.html>)

Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates vom 25.02.1985 (in der Fassung vom 15.12.2006; [http://www.presserat.de/uploads/media/Beschwerdeordnung\\_01.pdf](http://www.presserat.de/uploads/media/Beschwerdeordnung_01.pdf))

Protokollnotiz der vier Trägerorganisationen des Trägervereins des Deutschen Presserats e.V. vom 17.09.1985 zur verbindlichen Auslegung der Beschwerdeordnung in der Fassung vom 25.02.1985

Interpretation der Protokollnotiz vom 27.11.1985

*Quelle: Archiv Presserat; Tätigkeitsberichte und Jahrbücher des Deutschen Presserates (Geschäftsstelle Presserat; Bibliotheksbestand IPMZ); Website Presserat*

#### Sitzungsprotokolle der Organisation „Deutscher Presserat“:

Sitzungen des Deutschen Presserates vom 20.11.1956, 26.03.1957, 08.10.1957, 02.12.1957, 29.04.1958, 07.10.1958, 10.12.1958, 11.06.1959, 30.01.1962, 24./25.01.1972, 16.03.1972, 02./03.12.1981, 25.06.1984, 17.04.1985 [zitiert als: Presseratssitzung]

Gesprächsrunde der Vertreter der Trägerverbände vom 16.04.1982 [zitiert als: Gesprächsrunde]

Sitzungen des Trägervereins des Deutschen Presserates vom 25.02.1985, 17.04.1985, 29.05.1985, 17.09.1985, 27.11.1985, 18.12.1985, 18.02.1986 [zitiert als: Trägervereinssitzung]

Gemeinsame Sitzung Trägerverein und Gremium Deutscher Presserat vom 17.04.1985

*Quelle: Archiv Presserat*

#### Tätigkeitsberichte und Jahrbücher der Organisation „Deutscher Presserat“:

Tätigkeitsberichte des Deutschen Presserates 1956-1959, 1966, 1972, 1973, 1974, 1975/76 [zitiert als: Tätigkeitsbericht]

Jahrbücher des Deutschen Presserates 1978, 1981, 1986, 1994, 2000, 2002, 2004 [zitiert als: Jahrbuch]

*Quelle: Bibliotheksbestand IPMZ; Geschäftsstelle Presserat*

#### Rundbriefe, Beschlüsse, Pressemitteilungen und Korrespondenz:

Beschluss der dju-Bundeskonzferenz vom 15.11.1985 [zitiert als: dju-Beschluss]

Pressemitteilungen des Trägervereins Deutscher Presserat vom 18.11.1999, 02.12.1999, 09.05.2000 [zitiert als: Pressemitteilung DPR]

Korrespondenz: BDZV/Walther Jänecke, 28.02.1956; Trägerverein Deutscher Presserat/Heidi A. Jäger, 22.07.1985; DJV/Ortlieb Fließner, 16.08.1985; Trägerverein Deutscher Presserat/Heidi A. Jäger, 13.01.1986

*Quelle: Archiv Presserat*

#### Weitere Dokumente:

Darstellung der Gründung des Deutschen Presserates von Walther Jänecke [zitiert als: Jänecke (o.J.)]

Darstellung der Tätigkeit des Beschwerdeausschusses von Egon Freiherr von Mauchenheim [zitiert als: Mauchenheim (1974)]

*Quelle: Archiv Presserat*

#### Sekundärliteratur:

Baum (2005), Bermes (1991), Desgranges/Wassink (2005), Dewall (1997), Dietrich (2002), Dovifat (1959), Gottzmann (2005), Maruhn (1987), Schulz et al. (2005), Schweizer (2002), Wallenhorst (2007), Wiedemann (1992)

## Schweizer Presserat

### Reglemente des Presserates des VSJ/SVJ:

Reglement des Presserates des VSJ vom 26.06.1976, 29.06.1984, 14.11.1987, 18.11.1988

Reglement des Presserates des SVJ vom 20.11.1992, 16.09.1994

*Quelle: Archiv Presserat; Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ (Bibliotheksbestand IPMZ)*

### Reglemente der Organisation „Schweizer Presserat“:

Geschäftsreglement des Schweizer Presserates vom 21.12.1999 (revidiert am 07.06.2001 und 29.11.2006; <http://www.presserat.ch/Documents/Reglement01062007.pdf>), 05.06.2008 (<http://www.presserat.ch/Documents/Vereinbarung08.pdf>)

Stiftungsurkunde der Stiftung Schweizer Presserat vom 21.12.1999 (<http://www.presserat.ch/20580.htm>), 05.06.2008 (<http://www.presserat.ch/Documents/Vereinbarung08.pdf>)

Reglement über die Verwaltung der Stiftung „Schweizer Presserat“ vom 21.12.1999

(<http://www.presserat.ch/20600.htm>), 05.06.2008 (<http://www.presserat.ch/Documents/Vereinbarung08.pdf>)

*Quelle: Website Presserat*

### Sitzungsprotokolle des VSP/VSJ/SVJ:

Zentralvorstandssitzungen VSP vom 30.11./01.12.1968, 09.01.1969, 05.08.1969, 06.09.1969, 15.12.1969, 03.06.1970, 13.06.1974, 29.04.1976 [zitiert als: ZV VSP]

Zentralvorstandssitzungen VSJ vom 10.02.1977, 24.03.1977, 16.06.1977, 01.09.1977, 14.04.1978, 22.05.1979, 13./14.01.1981, 27.05.1981, 02.06.1983, 16.04.1984, 19.06.1987, 20./21.08.1987, 17.09.1987, 23.10.1987, 13.11.1987, 18./19.02.1988, 16.05.1988, 21.05.1992 [zitiert als: ZV VSJ]

Vorstandssitzungen SVJ vom 23.04.1997, 03.07.1997, 20.08.1997, 06.11.1998, 07.01.1999, 04.02.1999, 06.05.1999, 30.06.1999, 05.08.1999, 02.09.1999, 02.12.1999 [zitiert als: Vorstand SVJ]

Präsidentenkonferenzen VSP vom 06.09.1969, 25.09.1971 [zitiert als: PK VSP]

Präsidentenkonferenz VSJ vom 26.05.1978 [zitiert als: PK VSJ]

Ordentliche Generalversammlung VSP vom 26.10.1968 [zitiert als: GV VSP]

Ordentliche Delegiertenversammlungen VSP vom 08.11.1969, 07.11.1970, 20.11.1971 [zitiert als: DV VSP]

Ordentliche Delegiertenversammlungen VSJ vom 13.11.1976, 28.11.1981, 26.11.1983, 16.11.1984, 22.11.1985, 14.11.1987, 18.11.1988, 17.11.1989, 15.11.1991 [zitiert als: DV VSJ]

Ordentliche Kongresse SVJ vom 20.11.1992, 23.10.1998, 22.10.1999 [zitiert als: Kongress SVJ]

Ausserordentliche Delegiertenversammlungen VSP vom 19.09.1970, 17.06.1972, 31.08.1974, 26.02.1976, 26.06.1976 [zitiert als: a. o. DV VSP]

Ausserordentliche Delegiertenversammlungen VSJ vom 13.10.1977, 29.06.1984 [zitiert als: a. o. DV VSJ]

Ausserordentlicher Kongress SVJ vom 28.05.1999 [zitiert als: a. o. Kongress SVJ]

*Quelle: alle Sitzungsprotokolle mit Ausnahme der Vorstandssitzungen SVJ: Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ (Bibliotheksbestand IPMZ); Sitzungsprotokolle der Vorstandssitzungen SVJ: Archiv Presserat*

### Sitzungsprotokolle der Organisation „Schweizer Presserat“:

Sitzungen des Stiftungsrates der Stiftung Schweizer Presserat vom 07.06.2001, 06.09.2001, 13.11.2002, 13.11.2003, 27.02.2004, 31.08.2004, 28.03.2006, 29.06.2006, 29.11.2006, 07.03.2007, 20.06.2007, 18.10.2007, 28.11.2007, 13.03.2008, 05.06.2008 [zitiert als: Stiftungsratssitzung]

Sitzungen des Stiftungsausschusses der Stiftung Schweizer Presserat vom 02.03.2006 (inkl. Erläuterungen zu den Traktanden), 07.06.2006 (inkl. Erläuterungen zu den Traktanden), 08.02.2007, 14.08.2007, 18.10.2007, 12.12.2007 [zitiert als: Stiftungsausschuss]

Plenarsitzungen des Schweizer Presserates vom 27.02.2004 (inkl. Erläuterungen zu den Traktanden), 24.08.2007 [zitiert als: Presseratssitzung]

*Quelle: Archiv Presserat; Sekretariat Presserat*

### Jahresberichte des VSP/VSJ/SVJ:

Jahresberichte VSP 1969, 1970, 1972, 1976

Jahresberichte VSJ 1977, 1978, 1981, 1982, 1983

Jahresberichte SVJ 1997, 1998

*Quelle: Archiv Presserat; Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ (Bibliotheksbestand IPMZ)*

### **Jahres- und Tätigkeitsberichte des Presserates des VSJ/SVJ:**

Sammlung der Stellungnahmen des Presserates VSJ/SVJ 1994, 1997, 1998 [zitiert als: Stellungnahmen]

Jahresberichte des Presserates VSJ/SVJ 1987, 1991, 1992, 1993, 1994, 1997, 1999 [zitiert als: Jahresbericht Presserat]

*Quelle: Archiv Presserat; Bibliotheksbestand IPMZ; Sekretariat Presserat; Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ (Bibliotheksbestand IPMZ)*

### **Jahres- und Tätigkeitsberichte der Organisation „Schweizer Presserat“:**

Sammlung der Stellungnahmen des Schweizer Presserates 2001 [zitiert als: Stellungnahmen]

Jahrheft des Schweizer Presserates 2008 (<http://www.presserat.ch/Documents/Jahrheft08.pdf>) [zitiert als: Jahrheft]

Jahresberichte des Schweizer Presserates 2001, 2005, 2007 [zitiert als: Jahresbericht Presserat]

Jahresberichte der Stiftung Schweizer Presserat 2001, 2002, 2004, 2005, 2007 [zitiert als: Jahresbericht Stiftung]

*Quelle: Archiv Presserat; Bibliotheksbestand IPMZ; Sekretariat Presserat; Website Presserat*

### **Sitzungsprotokolle, interne Papiere und Korrespondenz der Arbeitsgruppe zur Presseratsreform/ Basiserweiterung 1997-1999:**

Sitzungsprotokoll des Gesprächs zwischen SVJ, SSM, SJU, VSRTA und Presserat i.S. Basiserweiterung des Presserates vom 20.10.1997 [zitiert als: Sitzung Basiserweiterung]

Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppe zur Presseratsreform vom 26.02.1999, 14.04.1999, 10.05.1999, 19.05.1999, 28.06.1999, 06.07.1999, 18.08.1999, 14.09.1999, 13.10.1999 [zitiert als: Arbeitsgruppe Presseratsreform]

Interne Papiere: „Künftige Struktur des Presserates. Diskussionspapier“ vom 19.06.1998 [zitiert als: Diskussionspapier]; „Presserat. Der Stand der Dinge“ von René Bortolani an die CR-Runde vom 26.04.1999

Korrespondenz: Presserat/Roger Blum, 06.03.1997; SVJ/Mürza Zabel und Hans Martin Schaer, 15.07.1997; Presserat/Roger Blum, 29.07.1997; SJU/Judith Stofér, 04.12.1997; SVJ/Reto Breiter und Christina Wenninger, 18.12.1997; Presserat/Roger Blum, 23.12.1997; SVJ/Reto Breiter, 05.02.1998; Presserat/Roger Blum, 02.07.1998; SVJ/Reto Breiter, 07.12.1998; Presserat/Roger Blum, 17.10.1999

*Quelle: Archiv Presserat*

### **Sitzungsprotokolle, interne Papiere und Verhandlungsergebnis der Verhandlungen zur Trägerschaftserweiterung des Presserates mit Verlegerverband und SRG 2006-2008:**

Internes Papier: „Verhandlungsmandat“ vom 29.06.2006

Sitzungsprotokolle der Verhandlungsrunden zwischen Verband Schweizer Presse und Stiftung Schweizer Presserat betreffend Erweiterung der Trägerschaft des Presserates vom 18.10.2006, 28.11.2006, 13.12.2006, 31.01.2007, 28.02.2007, 28.03.2007, 24.04.2007 [zitiert als: Verhandlungen Verleger]

Interne Papiere der Verhandlungen zwischen SRG und Delegation Presserat/Schweizer Presse

Zusammenfassung des definitiven Verhandlungsergebnisses vom März 2008 (<http://www.presserat.ch/Documents/Zusammenfassung08.pdf>)

Vereinbarung betreffend Erweiterung der Trägerschaft der „Stiftung Schweizer Presserat“ zwischen Stiftung Schweizer Presserat, Verband Schweizer Presse und SRG SSR idée suisse (inkl. Protokollerklärungen und Reglemente; <http://www.presserat.ch/Documents/Vereinbarung08.pdf>)

Pressemitteilung der Stiftung Schweizer Presserat vom 05.06.2008 (<http://www.presserat.ch/22890.htm>)

*Quelle: Sekretariat Presserat; Website Presserat*

### **Artikel und Berichte im Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ:**

Die Schweizer Presse: Arnold Fisch in Nr. 1 vom 15.01.1969, S. 1; Robert Zingg in Nr. 2 vom 15.04.1969, S. 1-3; Arthur Grüninger in Nr. 4 vom 15.10.1969, S. 19-21; Robert Zingg in Nr. 1 vom 15.01.1970, S. 3-4; Hans Wili in Nr. 1 vom 15.01.1970, S. 9-11; gz in Nr. 2 vom 15.04.1970, S. 12-13; Zentralvorstand in Nr. 3 vom 01.08.1970, S. 3-5; Arthur Grüninger in Nr. 3 vom 01.08.1970, S. 10-11; W. Gysin in Nr. 3 vom 01.08.1970, S. 15-16; Arthur Grüninger in Nr. 3 vom 01.08.1970, S. 17-18; Franz Felix Lehni in Nr. 1 vom 15.01.1974, S. 1

Journalisten Zeitung: Felix Stoffel in Nr. 4 vom 30.06.1981, S. 6; Felix Stoffel in Nr. 6/7 vom 20.10.1981, S. 18-19; Felix Stoffel in Nr. 1 vom 20.02.1984, S. 7; Philippe Golay in Nr. 3 vom 25.05.1984, S. 13

TELEXtra: Sondernummer 5a vom 15.10.1988, S. 35-37; Sondernummer 5a vom 15.10.1988, S. 37-38; Sondernummer 5a vom 31.10.1992, S. 35

TELEX SVJ: Daniel Fleischmann in Nr. 6 vom 15.09.1997, S. 13; Rosalie Roggen in Nr. 1 vom 15.02.1998, S. 9; Daniel Fleischmann in Nr. 1 vom 15.02.1998, S. 9; Reto Breiter in Ausgabe vom 21.06.1999, S. 19; Alexander Sami in Nr. 5 vom 13.09.1999, S. 11; Marlise Schori in Nr. 6 vom 22.11.1999, S. 8-9

*Quelle: Verbandsorgan des VSP/VSJ/SVJ (Bibliotheksbestand IPMZ)*

#### **Weitere Dokumente:**

Referat über den Schweizer Presserat von Roger Blum [zitiert als: Blum (1999)]

Darstellung der Geschichte des Schweizer Presserates von Enrico Morresi [zitiert als: Morresi (o.J.)]

*Quelle: Archiv Presserat; Sekretariat Presserat*

#### **Sekundärliteratur:**

Blum (1993), Cornu (2000), Loretan (2002), Nobel (1997), Riklin (1996), Schwaibold (2006), Stauffacher (2005), Studer (2004), Widmer (2003)

## **Press Complaints Commission**

### **Reglemente der Organisation „Press Complaints Commission“:**

PCC Articles of Association ([http://www.pcc.org.uk/assets/111/PCC\\_Articles\\_of\\_Association.pdf](http://www.pcc.org.uk/assets/111/PCC_Articles_of_Association.pdf))

*Quelle: Website PCC*

### **Jahresberichte der Organisation „Press Complaints Commission“:**

PCC Report 1/1991

PCC Annual Reviews 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007  
(<http://www.pcc.org.uk/reports/>) [zitiert als: PCC Annual Review]

*Quelle: Sekretariat PCC; Website PCC*

### **Dokumente staatlicher und parlamentarischer Ausschüsse und Kommissionen:**

Bericht für das Home Office (Innenministerium): Report of the Committee on Privacy and Related Matters 1990 (Chairman: David Calcutt) [zitiert als: Calcutt Report 1990]

Bericht für das Department of National Heritage: Review of Press Self-Regulation by Sir David Calcutt 1993 [zitiert als: Calcutt Review 1993]

Bericht des Ausschusses für National Heritage des House of Commons (Unterhaus): Report Privacy and Media Intrusion 1993 [zitiert als: Select Committee 1993]

Berichte des Ausschusses für Culture, Media and Sport des House of Commons (Unterhaus): Report Privacy and Media Intrusion 2003 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmcumeds/458/458.pdf>) [zitiert als: Select Committee 2003], Replies to the Report Privacy and Media Intrusion 2004 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmcumeds/213/213.pdf>) [zitiert als Select Committee Replies 2004], Report Self-Regulation of the Press 2007 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcumeds/375/375.pdf>) [zitiert als: Select Committee 2007], Replies to the Report Self-Regulation of the Press 2007 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcumeds/1041/1041.pdf>)

*Quelle: Bibliotheksbestand IPMZ; Website UK Parliament*

#### **Weitere Dokumente:**

Darstellung der Geschichte der PCC von Robert Pinker [zitiert als: Pinker (2006)]

*Quelle: Sekretariat PCC*

#### **Sekundärliteratur:**

Blom-Cooper (1991), Cloonan (1998), Dewart (1997), Frost (2000; 2004), O'Malley/Soley (2000), Shannon (2001)

## **Press Council of Ireland/Office of the Press Ombudsman**

### **Dokumente zur Revision des Defamation Act:**

Report of the Legal Advisory Group on Defamation 2003 (<http://www.justice.ie/en/JELR/rptlegaladgpddefamation.pdf/Files/rptlegaladgpddefamation.pdf>) [zitiert als: Mohan Report 2003]

Stellungnahmen von Frank Cullen (National Newspapers of Ireland NNI), Seamus Dooley (National Union of Journalists NUJ), Maurice Hayes (Senator), Michael McDowell (Justizminister), Hugh Mohan (Chairman Legal Advisory Group on Defamation) und Johnny O'Hanlon (Regional Newspaper Association of Ireland)

RNAI) vom 01.12.2003 zum Report of the Legal Advisory Group on Defamation  
([http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Consultation\\_conference\\_on\\_defamation](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Consultation_conference_on_defamation))

Rede von Justizminister Michael McDowell vom 06.12.2006 vor dem Seanad Éireann (<http://www.justice.ie/en/JELR/Speech%206-Dec-2006.doc/Files/Speech%206-Dec-2006.doc>)

Defamation Bill 2006 as passed by Seanad Éireann (<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2006/4306/b43b06S.pdf>)

*Quelle: Website Department of Justice, Equality and Law Reform (Justizministerium); Website Houses of the Oireachtas (irisches Parlament)*

#### **Pressemitteilungen, Selbstdarstellungen und Referate:**

Pressemitteilungen der National Newspapers of Ireland (NNI) vom 28.04.1999, 25.10.2001, 12.09.2003, 22.09.2003, 09.10.2003 ([http://www.nni.ie/v2/\\_includes/pressreleases.php](http://www.nni.ie/v2/_includes/pressreleases.php)) [zitiert als: Pressemitteilung NNI]

Pressemitteilungen des Press Industry Steering Committee (PISC) vom 05.12.2006, 26.01.2007  
([http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/\\_includes/pressreleases.php](http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/_includes/pressreleases.php)) [zitiert als: Pressemitteilung PISC]

Pressemitteilungen des Office of the Press Ombudsman und Press Council of Ireland (OPO/PCI) vom 04.07.2007, 14.08.2007, 09.01.2008 ([http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/\\_includes/pressreleases.php](http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/_includes/pressreleases.php))

Darstellung der Entstehung des Presserates ([http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/portal.php?content=\\_includes/background.php](http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/portal.php?content=_includes/background.php))

Reden von Tom Mitchell (Chairman Press Council), John Horgan (Press Ombudsman) und Brian Lenihan (Justizminister) vom 09.01.2008 zur Lancierung des Press Council of Ireland und des Office of the Press Ombudsman ([http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/\\_includes/pressreleases.php](http://www.presscouncil.ie/v2/presscouncil/_includes/pressreleases.php))

*Quelle: Website NNI; Website OPO/PCI*

#### **Weitere Dokumente:**

Darstellung der Entstehung des Press Council of Ireland von Frank Cullen [zitiert als: Cullen (2008)]

*Quelle: Sekretariat NNI*

#### **Sekundärliteratur:**

McGonagle (2005)

## Anhang 3: Leitfaden qualitative Interviews

Die unten aufgeführten Fragen geben lediglich das grobe Gerüst des Interviewleitfadens wider und entsprechen auch nicht zwingend dem chronologischen Gesprächsverlauf. In den einzelnen Interviews wurden zahlreiche weitere (Nach-)Fragen gestellt.

### 1) Einführende Fragen

### 2) Gründung und Reorganisation

Können Sie mir etwas über die Gründung/Reorganisation des Presserates erzählen?

Welche Organisationen oder Stakeholder spielten bei der Gründung eine Rolle?

### 3) Strukturen und Prozesse

Bei der Gründung oder Reorganisation wurden Entscheidungen gefällt, wie der Presserat organisiert sein soll. [Durchgehen einzelner struktureller und prozeduraler Elemente der Organisation.] Warum hat man sich genau für diese Struktur der Organisation entschieden?

### 4) Umwelt

Mit welchen Organisationen oder Personen steht der Presserat in einer regelmässigen Austauschbeziehung und wie sehen diese Kontakte genau aus?

Welche Erwartungen werden an den Presserat gerichtet?

Wie geht der Presserat mit solchen Erwartungen um?

### 5) Strukturen, Prozesse und die Umwelt

Wenn Sie an die Strukturen und Prozesse des Presserates denken: Wo widerspiegeln sich hier externe Erwartungen und von wem stammen diese?

Neben Erwartungen, die an den Presserat gerichtet werden, kann sich der Presserat ja auch von sich aus an anderen Organisationen orientieren. Sind die Strukturen und Prozesse geprägt von anderen Organisationen – z. B. anderen Presseräten – die man sich als Vorbild genommen hat?

Welche Strategien gibt es, um das Ansehen oder die Legitimität des Presserates zu erhöhen?

### 6) Abschluss

## Anhang 4: Induktiv erarbeitete Überschriften DA2 & Interviews

Im Rahmen der Auswertung von Interviews und Dokumenten wurden den einzelnen Textpassagen induktiv erarbeitete Überschriften zugeordnet, die im Folgenden wiedergegeben werden:

### **A Tätigkeit (Person)**

### **B Funktion (Organisation)**

### **C Funktionsweise (Organisation)**

### **D Entstehung/Reorganisation**

- D01 Ablauf
- D02 Rolle Staat
- D03 Interessen Verleger
- D04 Interessen Journalisten(verbände)
- D05 Druck von Innen
- D06 Druck Zivilgesellschaft

### **E Gründe für Strukturen und Prozesse**

- E01 Vorbild andere Presseräte
- E02 Vorbild andere SRO
- E03 Vorbild Justiz
- E04 gesellschaftlicher Kontext
- E05 historische Gründe/Kontinuität
- E06 beschränkte Ressourcen
- E07 staatlicher Druck
- E08 Interessen Branche
- E09 Anpassung an (gesellschaftliche) Entwicklungen
- E10 keine Alternativen
- E11 Unabhängigkeit
- E12 Transparenz
- E13 Qualität Medien steigern
- E14 Sachkompetenz/Praxisbezug
- E15 soziale Akzeptanz/Glaubwürdigkeit
- E16 Autorität Presserat steigern
- E17 Rechtsform nötig
- E18 Arbeitsteilung
- E19 Tätigkeit für Öffentlichkeit/Betroffene
- E20 Unterschiede der Medien/der Medienregulierung
- E21 Konsens/Mediation statt Strafe
- E22 Öffentlichkeit herstellen
- E23 Verfahren sicherstellen
- E24 Druck von innen

### **F Kontakte**

- F01 Trägerschaft
- F02 Europäische Presseräte
- F03 Ombudsstellen Inland/SROs Inland
- F04 Staatliche Akteure
- F05 Zivilgesellschaft/gesellschaftliche Akteure/Öffentlichkeit



- F06 Beschwerdeparteien
- F07 Verlage
- F08 Redaktionen
- F09 Journalisten
- F10 Journalistenverbände
- F11 Wissenschaft
- F12 Justiz
- F13 Ausbildungsinstitutionen

**G Erwartungen**

- G01 Sanktion/Mediation/Satisfaktion/Beschwerdebehandlung
- G02 Qualität Medien steigern
- G03 Unabhängigkeit
- G04 Praxisnähe
- G05 Transparenz
- G06 Effizienz
- G07 Schutz der Medien vor Staat
- G08 Zuständigkeit
- G09 Zusammensetzung
- G10 Staatliche Beteiligung
- G11 Mehr Eigeninitiative

**H Legitimitätsmanagement**



## Lebenslauf

Name	Manuel Puppis
Adresse	Corrodistrasse 4 8037 Zürich
Zivilstand	ledig
Geburtsdatum	5. Juli 1977
Heimatort	Würenlos AG

### *Schul- und Studiengang*

04/1984 - 07/1989	Primarschule in Spreitenbach
08/1989 - 07/1993	Bezirksschule in Spreitenbach
08/1993 - 07/1997	Wirtschaftsabteilung der Kantonsschule in Baden (Typus E)
10/1997 - 12/2002	Studium der Publizistikwissenschaft, Politikwissenschaft sowie Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Zürich
01/2003 - 08/2008	Doktorat in Publizistikwissenschaft an der Universität Zürich

### *Beruflicher Werdegang*

07/1999 - 07/2001	Mitarbeiter im Generalsekretariat des Baudepartementes des Kantons Aargau (Themenbereich Öffentlichkeitsarbeit und E-Government)
04/2000 - 06/2002	Studentischer Projektassistent am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich
07/2002 - 12/2008	Assistent am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich
01/2009 -	Oberassistent am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich